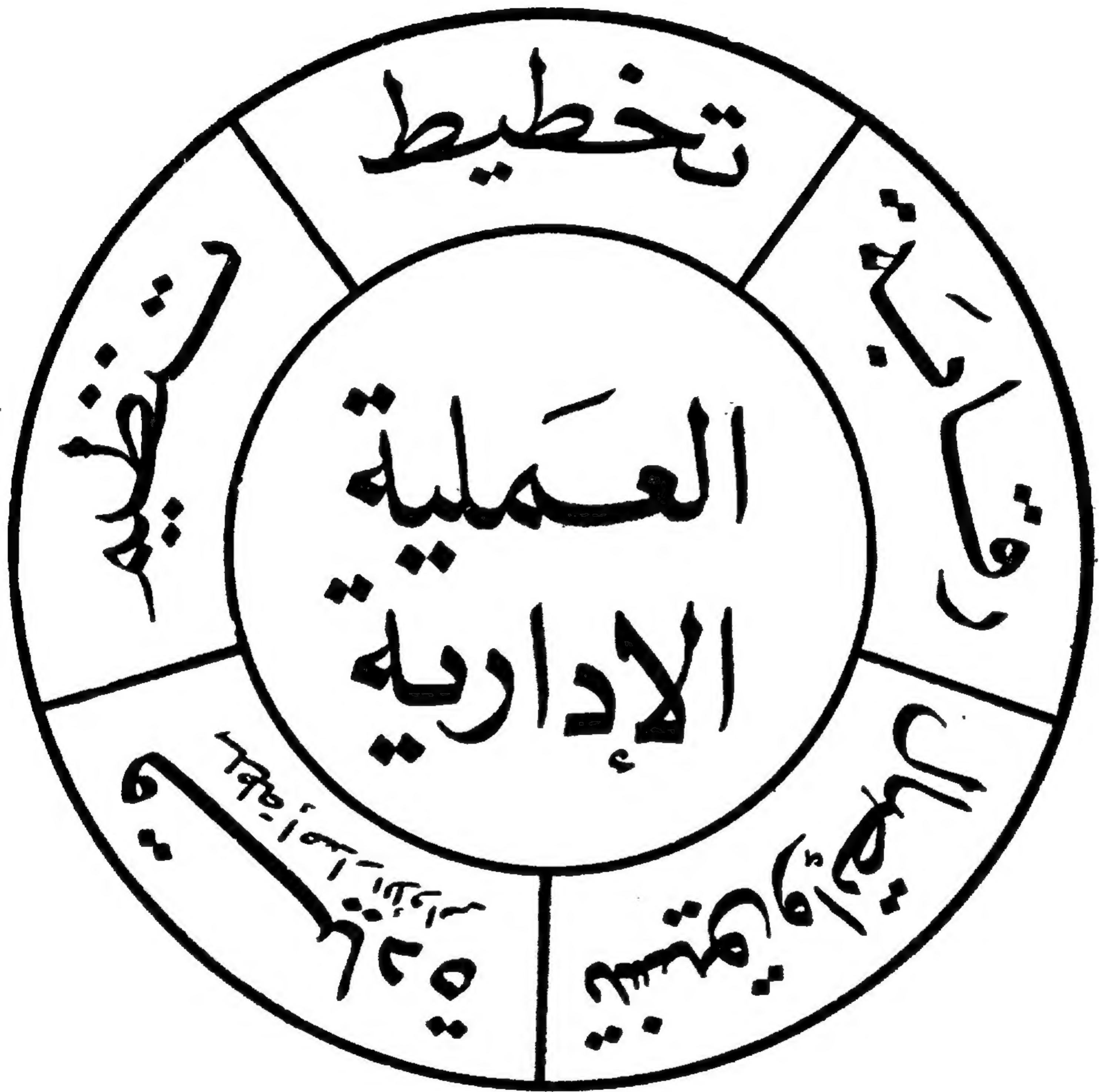


# الأداة العامية



دكتور  
إبراهيم عبد العزيز شحاتة  
مدرس القانون العام  
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية



# الأداة القانونية

دكتور  
أبراهيم عبد العزيز شحاتة  
مدرس القانون العام  
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

مؤسسة نيل في الجامعة  
للطباعة والنشر  
٢٩٤٧٢ - الإسكندرية



## مقدمة

### أهمية دراسة علم الإدارة العامة :

من الموضوعات التي استحدثتها لائحة الجامعات في مصر وعهدت بتدريسها إلى قسم القانون العام بكلية الحقوق/، مادة الإدارة العامة . وإذا كانت كليات الحقوق تقوم بتدريس مادة القانون الإداري كأداة قانونية أصيلة في برامجها ، فإنه يجب أن يلاحظ أن القانون الإداري إنما يهتم أساساً بالاطار القانوني لنشاط الإدارة ، بينما تهتم مادة - كأداة مستحدثة - بالاطار الفني لهذا النشاط .

لذلك يمكن القول بأن واضى اللائحة الجديدة للجامعات قد أرادوا لطالب الحقوق - باستحداث دراسة هذه المادة و الإدارة العامة ، - ارتياد مجال جديد قد يكون غير ذي طابع قانوني خالص ولكنه لازم له على أى حال ، في حياته العملية إلى حد كبير إلى جانب دراسته النظرية القانونية .

وقد نصت دراسة مادة الإدارة العامة بأهمية بالغة على المستوى المعالى ، ويرجع ذلك إلى ظهور حقيقتين أساسيتين :-

#### أ - الحقيقة الاولى : اتساع نشاط الدولة وتزايد وظائفها ألقياً ورأسياً .

فن الناحية الألفية نجد أن نشاط الدولة - وحتى عهد ليس ببعيد - لم يكن يقتضى الوظائف الإدارية البحتة مثل وظيفة الدفاع ضد الاعتداء الخارجى وحفظ الأمن الداخلى وتحقيق العدل بين الافراد ، وهى بصفة عامة وظائف الدولة الحارسية . ولذلك لم تتدخل الدولة فى ذلك الوقت فى المجال الاقتصادى أو المجال الاجتماعى ، وإنما كانت تعتبر مباشرة هذه الأنشطة منطقة محرمة لا تخضع على



الدخول فيها مادامت قادرة على تحقيق ما يطاق عليه بالمساواة القانونية بين الأفراد دون ما داع إلى تحقيق ما يطاق عليه بالمساواة الفعلية .

لذلك لم يكن غريبا علينا أن نجد الحريات التي كانت تعترف بها دستاير هذه الدول تقتصر على النوع التقليدي البحت وهي الحريات العامة التقليدية مثل

### ١ - الحريات الشخصية .

( كحرية التنقل la liberté d'aller et de venir وحق الأمن le sureté وحرية السكن l'inviolabilité de domicile وحرية المراسلات l'inviolabilité de la correspondance واحترام السلامة الذهنية ( le respect de l'intégrité morale d'individu

### ٢ - الحريات المتعلقة بالفكر أو الفريضة الذهنية :

كحرية إبداء الرأي la liberté d'opinion وحرية الدينية la religieuse وحرية الصحافة la liberté de la presse وحرية الاجتماعات la liberté d'association وحرية تكوين الجمعيات la liberté de reunion

### الحريات الاقتصادية :

وهي تلك التي تنطوي على حرية التملك ، وحرية التجارة ، وحرية الصناعة انطلاقا من المبدأ الذي نادى به الطبيعيون - الفيزوقراط - في ظل المذهب الليبرالي الحر " Laissez faire, laissez Passer " ، أي ، دعهم يعمل ، دعهم يمر ، .

وقد تمتعت هذه الحقوق في مجموعها بأنها حقوق ملازمة للشخص الانسان ، ومن ثم فهي واجبة لاحترام ، وهي أيضا لا تتطلب تدخلا من جانب السلطة

فما يتعلق بنشوتها ، فهي إذن حقوق طبيعية يقتصر عمل السلطة ازامها على تنظيم ممارستها دون الحد أو النيل منها ، وهي فضلا عن ذلك تهدف إلى تنفيذ الدولة وذلك بمحصر نشاطها في مجال جد محدود لا تتجاوزة إلى غيرها من الأنشطة .

وقد كانت مصر قبل قيام ثورة ٢٣ يوليو من طراز الدولة الحارسة ؛ وهذا ما يفسر كيف أن دستور ١٩٥٣ ، وهو أول دستور عرفته مصر منذ استقلالها لم ينص على ما اسميه بالحقوق الاجتماعية للواطنين ، وإنما اقتصر فقط على النص على الحقوق السياسية لهم كالمساواة أمام القانون والحرية الشخصية ، وحرية المسكن ، والملكية الخاصة ، والعقيدة الدينية .

فبعد أن ظهور الانجازات الاشتراكية الحديثة قد أدى إلى تزايد وظائف للدولة . فلم تقتنع بالدور التقليدي البحت الذي يقتصر على اداء الخدمات العامة الادارية ، وإنما دخلت عن نفسها قناع الدولة الحارسة ، وآثرت أن يكون لها دور تدخل نشط في جميع المجالات ومن أهمها المجال الاقتصادي . وتلبية لذلك عملت على توسيع حجم ملكيتها العامة في هذا الشأن .

وهكذا نجد أن بعض الدول التي تبنت النظام الاشتراكي الكامل في صورته النقية - مثل الاتحاد السوفيتي والصين - قد جعلت من مبدأ تملك الدولة لكافة وسائل الانتاج العصب الاساسي والمركزة المؤثرة للنظام السياسي والاقتصادي السائد فيها ، وبأشرت بنفسها النشاط الاقتصادي دون حاجة في هذا الشأن إلى مشاركة القطاع الخاص .

واذا كان ذلك هو ما حدث في البلاد الاشتراكية ، فإنه يلاحظ أن الدول التي بقيت محتفظة بنظامها الرأسمالي قد شعرت في الوقت الراهن - تحت تأثير



الاتجاهات الاشتراكية وتحت ضغط الطبقة العاملة - بضرورة التحول إلى أنظمة رأسمالية إنسانية ، فلم تر حرجا من التدخل الاقتصادي بل ومن ملكية الدولة إذا رأت ضرورة لذلك وهو ما حصل في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وانجلترا .

وقد كان لانتشار لأفكار الاشتراكية ، فضلا عن تزايد وظائف الدولة على النحو السابق ابرازه ، أن تغيرت طبيعة الحقوق التي أقرت بها الدساتير المعاصرة فلم تعد هذه الحقوق مقصورة على الحقوق السياسية البحتة ذات الطابع العام ، بل نشأت بحوارها طائفة أخرى من الحقوق على أكبر جانب من الأهمية وهي الحقوق الاجتماعية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي .

وبعد أن اتخذت مصر الثورة النظام الاشتراكي منهاجا لها - دون التزام منها بالتطبيقات الاشتراكية الشيوعية - بدأت معالم هذا الاتجاه الجديد تتبلور لأول مرة عندنا في دستور جمهورية مصر الصادر في العام ١٩٥٦ . ثم تحددت هذه المعالم بصورة شاملة جلية في ميثاق العمل الوطني ثم بصورة أوفى في الدستور الحالي الصادر في عام ١٩٧١ . إذ حرص المشرع في هذا الشأن على تحديد مقومات المجتمع من الناحية الاجتماعية والخلفية وذلك فضلا عن نصه على كثير من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للراطين وذلك بحوار الحقوق التقليدية السليمة .

فبالنسبة للمقومات والأسس التي يقوم عليها المجتمع نجد أن الدستور الحالي قد نص على أن جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي اشتراكي يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة ، وأن الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف إلى تذيب الفوارق بين الطبقات ، ( م ٤ ) .



وقد تكفل الدستور بذلك بوضع الاحكام التى تكفل تنفيذ هذه الاسس فأوجب أن ينظم الاقتصاد القومى وفقاً لخطه تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى وعدالة التوزيع ، ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وربط الاجر بالانتاج وضمان جد أدنى الأجور ، ووضع حدود أعلى يكفل تقريب الفوارق بين الدخل ( م ٣٣ ) .

وتمكيننا للدولة من تحقيق هذه الاهداف نص المشرع الدستورى على أن من حق الشعب أن يسيطر على كل أدوات الانتاج وأن يوجه فائضها وفقاً لخطه التنمية التى تضعها الدولة ( م ٢٤ ) . ولذلك من المشرع بين ثلاثة أنواع من الملكية هى :

#### ١ - الملكية العامة :

وهى ملكية الشعب ، وتناكب بالدعم المستمر للقطاع العام الذى يقود التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية ( م ٣٠ ) .

ب - الملكية التعاونية : وهى ملكية الجمعيات التعاونية .

ج - الملكية الخاصة : وتمثل فى رأس المال غير المستغل . وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفى اطار خطة التنمية دون انحراف أو استغلال ، ولا يجوز أن تتعارض فى طرق استخدامها مع الخير العام للشعب ( م ٣٢ ) .

أما بالنسبة للحقوق الاجتماعية والاقتصادية التى حرص المشرع الدستورى على النص عليها والتى تعكس بدورها صورة للواجبات الجديدة التى يقع على كامل الدولة عبء تحقيقها فهى التضامن الاجتماعى وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين ( م ٧٢ : ٨ ) وبحسب اية الأمومة والطفولة ورعاية النشء والشباب ( م ١٠ ) .

وتوفير العمل للقادرين عليه ، ( م ١٣ ) ، وكفالة الخدمات الاجتماعية والثقافية والصحية ، والعمل بوجه خاص على توفيرها لفقيرة في يسر وانتظام ( م ١٦ ) ، وتقديم خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات المعجز عن العمل والبطالة والشيوخ للوطنين ، وكفالة التعليم للوطنين وجعله إلزاميا في المرحلة الابتدائية .

ويتضح من استعراضنا السابق للقومات والاسس التي يقرم عليها المجتمع المصري وكذلك لمضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تكفلت النصوص الدستورية المصرية بتقريرها للوطنين ، إن المشرع قد أوجب على الدولة التدخل في جميع المجالات فلم يمد دورها مقصور على الدور التقليدي البحت والذي يتمثل في أداء الوظائف الإدارية البحتة ، بل امتد ليشمل أنشطة أخرى كانت من قبل حكرها على طائفة معينة من الوطنين . فاصبح لها دور تدخل في مجالات عديدة اقتصادية واجتماعية .

وإذا كان نشاط الدولة قد اتسع على المستوى الأفقي على النحو السابق ابرازه ، فإن هذا النشاط قد استطال كذلك على المستوى الرأسي ، ذلك أن أنشطة الدولة القديمة قد فقدت بساطتها وعدت أنشطة معقدة متشابكة . فشلا مرفق الدفاع هو مرفق تقليدي ، ومع ذلك فهناك فارق كبير بين الجيوش القديمة والجيوش الحديثة من حيث عدد المقاتلين ومن حيث نوعية الأسلحة الحربية ، ومرفق القضاء هو أيضا مرفق قديم ومع ذلك فإن القضاء الحديث قد تعدد وتنوع فظهرت أنواع جديدة لم تكن موجودة من قبل كالقضاء الإداري ، وقضاء الأحداث ، وقضاء التنازع ، وصار القاضي يستفيد من خبرات أبحاث التزييف والنزير والطب الشرعي ، ولم تعد وظيفة وزارة الزراعة استصلاح الأراضي فقط ، وإنما امتدت لتشمل أنشطة أخرى كتوجيه وتوجيه المزارعين



ومن الجدير بالذكر أن تشير في هذا الصدد إلى أن تمقيد وظائف الدولة ونشأتها إنما يرجع أول ما يرجع إلى ما نادى به الأستاذ قابول من وجوب تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل في سائر الإدارات خاصة كانت أو عامة .

ومن الضروري بعد إبراز هذه الحقيقة السابقة — اتساع نشاط الدولة من الناحية الأفقية ومن الناحية الرأسية — أن تشير إلى أن ازدياد أنشطة الدولة وتمقيد ما يحتاج دون شك إلى أجهزة إدارية تقوم بها أو يقتضى الأمر — على الأقل — تعديلا وتطويرا في الأجهزة القائمة حتى تستطيع مواجهة الأعباء الطارئة التي لم تكن معدة في الأصل لمواجهتها ، ويجب أن يتم ذلك بأسلوب علمي منهجي مدروس وليس بأسلوب ارتجالي عشوائي حتى لا يحتاج بعد ذلك إلى تصحيح بالإلغاء أو بالإنشاء في الأجهزة الإدارية مع ما يترتب على ذلك من تأثير في كفاية الأداء أو زعزعة في مراكز العاملين بهذه الأجهزة .

وقد قرأنا على ما سبق أيضا أن اتسع حجم السلطة التنفيذية حيث وصل عدد الوزارات إلى أرقام خيالية ، ونشأت وزارات جديدة لها طابع فني خالص ، ونشأ بجوار هذه الوزارات هيئات ومؤسسات عامة تمارس الدولة من طريقها النشاط الاقتصادي . هذا مع نقل كثير من الاختصاصات مما أمكن إلى وحدات الإدارة المحلية . وقد نتج عن تعدد هذه الأجهزة الإدارية أن تداخلت الاختصاصات بينها ، الأمر الذي يؤدي إلى ضرورة التنسيق بين جميع هذه الأجهزة .

كما أن الاغراق في التخصص قد أدى إلى ازدياد عدد الموظفين الذين يعملون في الوزارات وغيرها من الجهات الإدارية اللامركزية ، فوصلت أعدادهم إلى أرقام غير معهولة ، حتى صار الوزير — كما يقول الأستاذ جيلادين —



كالامبراطور الذى يجلس على عرش مملكة إدارية لا تسمح له ظروفها بأن يحيط بتفاصيل أعمالها أو حتى بمنهجها إلا فى خطوطها العامة . وهذا الجيش المائل من الموظفين يجب أن يكون اختيارهم على أسس علمية مدروسة وبعد تدريب جيد على أداء العمل حتى يتمكنوا من تحقيق الأهداف المرجوة بكفاءة وفعالية . هذا فضلا عن وجوب أحكام الرقابة عليهم حتى تضمن تنفيذ الأهداف على النحو المرسوم لها . وإذا كانت ظاهرة زيادة عدد العاملين بالأجهزة الإدارية يرجع سببها من الناحية العلمية كما سبق وأشرنا إلى تطبيق قاعـلة التخصيص وتقسيم العمل فإن هذه الظاهرة فى مصر - وقد بلغت ذروتها - ترجع إلى السياسة غير الرشيدة التى تتبعها الدولة بصدد التعيين فى الوظائف . ذلك أن الدولة ( وزارة العمل ) تقوم بالحاق أعداد كبير من حاملى الشهادات أو من الأفراد الذين انقضت مدة تجديدهم على إدارات الدولة ومصالحها دون أن تضع فى اعتبارها العدد المأمول واللازم لسد النقص فى الوظائف الشاغرة من ناحية ، أو اتفاق نوع المؤهل أو الخبرة التى يحملها الشخص مع طبيعة الوظيفة للشاغرة من ناحية أخرى ونرى أنه إذا كان على الدولة واجبا اجتماعيا مقتضاه توفير فرص العمل للقادرين عليه فإن ذلك يقتضى أولا وجوب أعداد هؤلاء الأفراد أعدادا عليا سائما وتدريبهم على العمل وما تقتضيه الوظيفة من أهواء قبل شغلها حتى تصل فى النهاية إلى وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب .

#### ب - الحقيقة الثانية : انتشار المرض الوظيفى « البيروقراطية الادارية » :

البيروقراطية Bureaucratie تعبير أوروبى الأصل اشتق من كلمة Bureau أى مكتب ، وكان يقصد بهذا التعبير تسيير إدارات ومصالح الدولة عن طريق المكاتب ، وذلك بأن يتم تنفيذ الأعمال الإدارية على أساس التخصيص وتقسيم العمل داخل الجهاز الإدارى طبقا لقرارات عامة وإجراءات محددة ومسؤولة محيطة ،

غير أن هذا التعبير قد أصبح له معنى اصطلاحى وشائع فى نفس الوقت ، وهو شدة تمسك الأجهزة الادارية بقواعد واجراءات العمل الادارى والنظر اليها بشئ من القدسية كأنها غاية فى ذاتها لا وسيلة لتحقيق أهداف معينة وهى أهداف النفع العام التى تقوم هذه الأجهزة من أجل تحقيقها . ولذلك يقال فى العمل عن شخص أنه ديموقراطى ، أى أنه داجرائى ، أو دروتينى ، أو شديد التمسك بالاجراءات .

والبيروقراطية بهذا المعنى الأخير دكرض ، بدأ ظهوره فى مصر ، فى أول الأمر ، فى الوزارات والمصالح الحكومية ، غير أى عدوى هذا المرض قد تسالت إلى إدارات وأجهزة القطاع العام منذ ميلاده فى عام ١٩٦١ حتى غدت كسيمة من تحقيق الأهداف التى ناطت الدولة به أمر تحقيقها .

والواقع أن شدة تمسك عمال الإدارة بالروتين والاجراءات الادارية واغفالهم للمصالح العام يرجع أول ما يرجع إلى مجموعة من الاعتبارات يتعلق بعضها بطائفة الموظفين أنفسهم ، ويتعلق بعضها الآخر بطبيعة النظام الادارى المطبق فى الدولة .

#### أولا : الاعتبارات المتعلقة بطائفة الموظفين :

##### ١ - الخشية من المسئولية :

قد يرى الموظف أن فى اتباع اجراء معين والتمسك بالروتين ما يؤدى إلى عكس النتيجة المرجوة ، ومع ذلك فهو يؤثر تطبيق الاجراء المتبع وسلوك الروتين خشية المسئولية وتوقيع الجزاء ولو كانت هناك وسائل أخرى واجراءات ميسرة ومناسبة يمكن اتباعها لذلك فهو يحب اول الظهور بمظهر

المحترم لقراء العمل كما ونعمها رؤساؤه فإذا كان يشوبها قصور فإن النظر في أمرتها يعلها لا يكون من اختصاصه وإنما من اختصاص مسئولين آخرين .  
وإذا كانت الخشية من المسؤولية تعد من أهم العوامل التي تجعل الموظف أكثر حرصا على التمسك بقواعد الروتين وإن ظهرت أمارتها مع ما يقتضيه لصالح العام ، فإن ذلك يرجع إلى ما يقدم به غالبية الرؤساء الإداريين من ضيق الأفق ولبعد عن المرونة التي يتبناها حسن سير العمل الإداري . واليك مثلا على ذلك :

اعتمد أحد المحافظين مبلغ مائة جنيه كتقابل لتسكين موظفي المجلس القروي التابع للمحافظة بأحد الفنادق ، غير أن رئيس مجلس القرية قد استطاع عن طريق جهوده أن يتفق مع شركة مقاولات على تشييد منزل لسكنى هؤلاء الموظفين على قطعة أرض تبيع بها أثرياء القرية ، ونص في عقد المقاولات على أن يكون البناء مقابل قسط شهري يعادل قيمة الإعانة التي كانت تقدمها المحافظة .

وبعد سداد الأقساط ، أبلغ رئيس مجلس القرية المحافظ بأنه لم يعد حاجة داع لاعتماد مبلغ المائة جنيه لسكنى الموظفين وأبلغه بما تم . فما كان من المحافظ إلا أن أجرى تحقيقا إداريا مع رئيس القرية الذي أحسن في تصرفه ، وما ذلك إلا لمخالفته لقواعد الروتين

#### ب - الرغبة في الكسل :

يحدث أن يعمل الموظف إلى تطبيق الإجراءات التي تفود عليها والتي يؤديها بطريقة تلقائية أو شبه آلية ولو كانت هذه الإجراءات لا تحقق شيئا يذكر من المنفعة . ويرفض - وهو مقتنع تماما - أن يملك إحرام آخر يرى خدم



تمارضه والحالة المعروضة ليجرد أن سلوك هذا الاجراء سوف يكلفه بعض الوقت أو المزيد من الجهد في التقصى من حقائق معينة يسهل معرفتها .

ومثال ذلك أن شخصا بالخارج قد أرسل خطابا لاختيه بالقاهرة يزف اليه خبر عودته في ساعة محددة من يوم معين . غير أن المرسل قد أخطأ وكتب اسم المرسل اليه محل اسم الشارع وبالعكس كتب اسم الشارع محل اسم المرسل اليه فبدلا من أن يدون السيد فلان شارع عبد الخالق ثروت ، دون السيد عبد الخالق ثروت شارع فلان ورغم قيام المرسل اليه باثبات شخصيته لدى عامل البريد وأن اسم مرسل الخطاب كما هو مدون خلف المظروف هو أخوه حقيقة ، ورغم ثبوت العقيدة لدى عامل البريد بأن عبد الخالق ثروت قد قوفى منذ مئات السنين إلا أنه رفض تسليم الخطاب للمرسل اليه ، وأعاد الخطاب ثانية إلى مقر المرسل الذى عادة إلى أرض الوطن قبل تصدير الخطاب للخارج .

#### ثانيا : الاعتبارات المتعلقة بالنظام الادارى المطبق :

إذا كانت شدة تمسك عمال الادارة بالرؤيتين والاجراءات ترجع إلى الخشية من المسئولية أو نتيجة للرغبة فى الكسل ، فإنه يجب أن يلاحظ أن هذه الظاهرة قد ترجع إلى الأسلوب الذى تلتزمه الدولة فى توزيع الاختصاصات الادارية فإذا التزمت الأسلوب المركزى وأسرفت فى تركيز السلطة فى يد الرئيس الادارى ، فإن مناعة الجهاز الادارى ضد عدوى البيروقراطية سوف تكون أقل بخلاف ما إذا التزمت الأسلوب اللامركزى فى هذا الشأن حيث تتوزع الاختصاصات الادارية بين جهات مختلفة يكون لكل منها الشخصية المعنوية مع ما يقترب على ذلك من ثبوت مكتبة الاستقلال عن الجهة الادارية المركزية .

وقد حذر الميثاق ضد أخطار البيروقراطية قائلاً : « أن هذه القيادات قد تقع في خطأ قوهم أن المشاكل الكبرى للتطوير الوطنى تحل تحت لال التعقيدات المكتبية الادارية . أن هذه التعقيدات تضع أعباء جديدة على العمل الوطنى دون أن تساعد - أنها قادرة - لو تركت لخطأ قوهمها - أن تصبح طبقة عازلة تحول دون تدفق العمل الثورى وتجمد وصول نتائجها عن الجماهير التى تحتاج اليه . أن أجهزة العمل الادارى ترتكب غلطة العمر إذا ما تصورت أن أجهزتها الكبيرة غاية فى ذاتها ، أن هذه الأجهزة ليست إلا وسائل لتنظيم الخططة العامة ، وضمان وصولها على نحو سليم الى الجماهير . ولا زالت الشكوى فى مصر تتردد حتى اليوم من تعقيدات الأجهزة الادارية وبيروقراطيتها واجمع الراى سواء من جانب الحكام أنفسهم أو المحكومين على ضرورة وحتمية اصلاح الأجهزة الادارية وتطويرها بتطبيق مبادئ الادارة الرشيدة .

ونعتقد - كما يؤكد البعض - أنه إذا لم تكن أجهزة الادارة العامة قادرة على أداء وظائفها بطريقة سهلة وميسرة وبصفة خاصة بعد انساع هذه الوظائف وتعقدتها ، لصار ضررها أكثر من نفعها ، فما من شك أن الأجهزة الادارية هى راجعة النظام السياسى ازاء المواطنين . والمواطن عندما يهتد فى مصالحه الخاصة ، أيا كانت قيمتها ، سرف لا يذكر من دسبور الدولة أو من نظامها السياسى شيئاً ، فإذا ما استشعر الظلم من الجهاز الادارى الذى يتعامل معه طول حياته أدان النظام كله واتهمه بالانحراف والفساد دون نظر إلى سلامة الاسس التى يقوم عليها هذا النظام .

من أجل ذلك يجب إقامة اداة عامة سليمة تقوم على مبادئ علمية وليس على التجربة والخطأ ، ويتمنى الأمر وجود مديرين مدربين يعتمدون فى أداء وظائفهم على العلم وليس على التطبيقات ومجرد الخبرة الشخصية .

لكل ما تقدم عنيت لآلة الجامعات بتدريس علم الادارة العامة كادة اختيارية ثم كادة اجبارية في العام الجامعي الجديد ١٩٦٩ - ١٩٧٠ ومع تسليمنا بالفائدة النظرية والعملية التي تعود على طالب الحقوق من الاحاطة بأصول هذا العلم ، إلا أننا نرى أن لفائدة لن تكون تامة إلا اذا اتيح للطالب مجالا أوسع للاستزادة ولن يقيس ذلك إلا بإنشاء مدرسة للادارة العامة على غرار المدرسة الوطنية للادارة العامة بفرنسا .

وقد طالب البعض من غير القائمين على تدريس هذه المادة بالفائها وحذفها من برامج السنة الرابعة وجعلها تحتل مكانا ثانويا في مقرر القضاة الاداري بالسنة الثانية ، ونحن لا نؤيد ذلك بل نرى على العكس أن الوقت المخصص لدراسة هذه المادة وهو ساعة واحدة في الاسبوع لا يكفي للامام بأسس هذا العلم ، بل أننا لا نجافي الصواب اذا نادينا بوجوب تدريس هذه المادة في جميع الكليات والمعاهد العملية . حتى يمكننا اعداد قادة مدربين على الحياة الادارية في جميع التخصصات فضلا عن وجوب انشاء المدرسة المتخصصة التي سبق التنويه بها .

بعد هذه المقدمة الموجزة عن مدى أهمية دراسة علم الادارة العامة في كليات الحقوق ، نعرض على التوالى لدراسة ما يدخل في هذا العلم من موضوعات ، ويهتم علم الادارة العامة كما سنرى على التوالى بتحليل نشاط الادارة أى العملية الادارية في مراحلها المختلفة والتي تتمثل في التخطيط والتنظيم والقيادة أى سلطة إصدار الأوامر والتنسيق والاتصال ثم الرقابة .

كذلك يهتم علم الادارة بدراسة العنصر البشري في الاجهزة الادارية هذا العنصر البشري الذي يتوقف على مدى كفاءته وحيويته نجاح الادارة أو عدم



بمجاها . فندرس طبيعة الوظيفة العامة أى الفكرة الأساسية التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة ثم عملياً وصف وترتيب هذه الوظائف وشروط الالتحاق بها وكيفية اختيار أفضل الموظفين لملئها ثم فى النهاية نبين حقوقهم وواجباتهم الوظيفية والقواعد الخاصة بتأديهم .

غير أنه يلزم قبل الدخول فى دراسة العملية الإدارية، وكذلك دراسة المنصر البشرى الذى يقع عليه عبء القيام بها أن ننوه بإيجاز لماهية الإدارة العامة ، فنعرض لتعريفها ثم لطبيعتها ، ثم لمدى صلة الإدارة العامة بالعلوم المجاورة لها ، ثم نعرض أخيراً لظروف نشأة الإدارة العامة .

وتتملى علينا طبيعة الدراسة على النحو السابق أن يكون منهاج بحثنا على النحو التالى :

باب تمهيدى نخصه لدراسة ماهية الإدارة العامة .

الجزء الأول : نخصصه لدراسة العملية الإدارية أى نشاط الإدارة .

الجزء الثانى : نخصصه لدراسة عمال الإدارة العامة .

# الباب التمهيدى

## ماهية الادارة العامة

يقضى التعرض لماهية الادارة العامة أن نلم أولا بتعريفها وتحديد طبيعتها ،  
ثم نتعرض ثانيا لمدى صلة الادارة العامة بغيرها من العلوم المجاورة لها واخيرا  
نتعرض لظروف نشأتها وإلى أى حد كان الاهتمام بدراسة .  
وتفرض علينا دراسة هذه الامور أن نقسم هذا الباب التمهيدى إلى فصول  
ثلاثة على النحو التالى :

**الفصل الاول : تعريف الادارة العامة وتحديد طبيعتها .**

**الفصل الثانى : مدى صلة الادارة العامة بالعلوم المجاورة لها .**

**الفصل الثالث : التطور التاريخى لعلم الادارة العامة**





## الفصل الأول

### تعريف الإدارة العامة وتحديد طبيعتها

يقتضى التعرض لتعريف الإدارة العامة وتحديد طبيعتها أن نقسم هذا الفصل إلى مبحثين متالين نعرض في أولهما لتعريف الإدارة العامة ، ثم نعرض في ثانيهما لتحديد طبيعتها .

### المبحث الأول

#### تعريف الإدارة العامة

يقتضى الإلمام بتعريف الإدارة العامة أن نقف أولا على تحديد المقصود بكلمة « الإدارة » .

#### المقصود بتعبير « الإدارة » :

لتعبير الإدارة معنيان ، أحدهما لغوي ، والآخر فني .

تسمى كلمة الإدارة administration لغة ، تقديم الخدمة الغير ، وهي مشتقة من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين هما ad + Ministere أى تقديم الدون للآخرين وتعني كلمة الإدارة من الناحية الفنية أو الاصطلاحية توجبه أى جهد جماعي ، في منظمة عامة أو خاصة ، بقصد تحقيق هدف معين . . أو أنها « تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين ، لتحقيق أهداف معينة » .

غير أنه يجب أن يلاحظ أن هذا الجهد الجماعي يجب أن ينظم وينسق ويوجه حتى نستطيع تحقيق الأهداف التي رسمتها المنظمة ، ولا يكون ذلك إلا إذا اختص عضو من أعضاء هذه المنظمة بكفالة تنفيذ نشاطها بفاعلية وبأقل تكلفة

بمكتبة . وهذا العنصر يطلق عليه اصطلاحاً « المدير » ، أو « الإداري » ، أو القائد . .

وعلى ذلك يجب أن يتوافر شرطان حتى نكون بصدد « إدارة » . .

أولاً : أن يكون هناك جهد جماعي : ومعنى ذلك أن يكون هناك مجموعة من الأفراد يقومون بعمل جماعي فيتولى نشاط المنظمة أكثر من فرد . فإذا كان النشاط يقوم به شخص بمفرده ، فلا نكون بصدد إدارة . ولا يكون هذا الشخص مديراً . ومثال ذلك المحامي ، والطبيب ، والحرفي ، وصاحب المتجر الصغير ، ذلك أن كل من هؤلاء يعمل بمفرده وبجهد أو بماله الخاص لتحقيق أهداف معينة

ثانياً أن يخضع القائمون بنشاط المنظمة لفكرة التدرج الإداري أو السلم الإداري : ذلك أن مشكلة الإدارة لا تثار طالما كان الفرد يعمل بنفسه أي دون أن يكون رئيساً أو مسؤولاً واحداً وتثار فقط إذا ما تعدد القائمون بنشاط المنظمة واختلقت مستوياتهم ، بحيث يكون بعضهم يعمل تحت إمرة بعضهم الآخر ، وهم الذين يطلق عليهم المديرون أو القادة ، ويعتق على ذلك أنه :

- إذا كان القائمون بنشاط معين (ولو تعددوا) على قدم المساواة ، فلا يمكن اعتبارهم مديرين ولا نكون بصدد إدارة . ومثال ذلك الأعضاء في الجمعية الخيرية والشركاء في الشركات المدنية أو التجارية .

- أما إذا كان بالمنظمة أفراد يقومون بمهمة فرعية عمل الآخرين والتنسيق بينهم ، عد هؤلاء الأفراد مديرين وكنا بالتالي بصدد إدارة . فمدير المستشفى

إداريا وإن كان طبيعيا ، ورئيس محكمة النقض أو رئيس مجلس الدولة أو رئيس إدارة قضايا الحكومة ، يعتبر إداريا ولو كان قاضيا ، ومدير الإدارة الهندسية يعتبر إداريا ولو كان مهندسا . ذلك أن كل من هؤلاء يقومون بمهمة التوجيه والتنسيق والرقابة على أعمال من يليهم في المراتبة في الوحدة التي يعملون بها .

وإذا كانت الإدارة على النحو السابق لإبرازه هي تنفيذ الأعمال سعيًا لتحقيق أهداف معينة ، طريق الآخرين وبواسطتهم ، فإنه يلزم لايضاح هذا التعريف القاء الضوء على الملاحظات الآتية : —

#### ١ — التفرقة بين الوظائف التي يقوم بها المدير وبين الأعمال التي يقوم

بها غير المدير : فالمدير يقوم بالأعمال الإدارية والتي تحصل في السهر على ضمان تنفيذ أهداف المنظمة وما يتطلبه ذلك من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة . ومثال ذلك مدير الجامعة بالنسبة للجامعة وعميد الكلية بالنسبة للكلية وكذلك مدير المستشفى بالنسبة لها .

بينما يقوم غير المدير ( المرووس ) بالأعمال التنفيذية البحتة ، التي لإدارة فيها ، مثال ذلك الكتابة على الآلة الكاتبة ، أو قيادة السيارات ، أو تسجيل الخطابات ، أو القيد في دفاتر المنظمة وسجلاتها .

ومع ذلك فإنه يجب أن يلاحظ أن الفصل بين الأعمال التنفيذية التي يقوم بها غير المديرين والوظائف الإدارية التي يقوم بها المديرون لا تتحقق دائما بصورة مطلقة ، ذلك أنه إذا كان من غير المنصور أن يقوم ( المرووس ) بغير الأعمال التنفيذية وألا يعد مديرا ، إلا أن العكس صحيح . فالمدير قد يقوم بجانب عمله الإداري بأعمال تنفيذية . فقد يفضل بعض المديرين كتابة الرسائل السرية

للمعانة بالعمل بنفسه على الآلة الكاتبة ، وقد يتصدى مدير شئون العاملين بأحدى الوحدات الادارية لبعض الموضوعات فيدرسها بنفسه نظرا لأهميتها ولخطورة الآثار المترتبة عليها ، وتبدو هذه الظاهرة في حالة المدير المساعد الذى بدأ وظيفة بالأعمال التنفيذية فإذا صار صار مديرا استمر فى أداء بعض الأعمال التى كان يقوم بها قبل أن يتولى منصب المدير ، وكذلك المدير الذى عهد إليه بإنشاء قسم جديد بأحدى الوحدات الادارية إذ يصعب عليه أن يتفكر ببعض الأعمال التنفيذية دون أن يسهم فيها بنصيب وذلك بجانب عمله الذى يقوم به باعتباره مديرا .

#### ٢ - لا يشترط حتما أن يكون التكوين المهنى للمدير متفقاً مع نوع

الأعمال التى يقوم بإدارتها : ذلك أنه من الملاحظ أن المدير فى قيامه بوظائفه الادارية لا يحتاج دائماً وأبداً إلى خبرته الفنية ، إذ فى وسعه أن يسد هذا النقص عن طريق أهل الخبرة الفنية والأجهزة الاستشارية المعاونة . لذلك قد ينجح القائد العسكرية فى إدارة مؤسسة مدنية أو دكتور طبيب فى إدارة الجامعة .

غير أنه غالباً ما يكون المدير ذا خبرة فى نشاط معين من نشاطات المنظمة وإن كان لا يحدث أن يكون ذا خبرة فى كافة مجالات هذه الأنشطة . لذلك فيجب فيمن يدير عملاً غريباً عن خبرته أن يكون على معرفة ولو عامة بكثير من العلوم التى لها صلة بالإدارة كالاقتصاد والقانون والمحاسبة . ويلاحظ أن أهمية القدرات الفنية بصفة عامة تقل كلما صعدنا إلى أعلى درجات السلم الإدارى كما هو الشأن بالنسبة للوزراء .



### ٣ — تختلف الكفاءة المطلوبة لأداء العمل التنفيذي عن تلك الكفاءة

المطلوبة للإدارة : فلا يتطلب من الرؤوس سوى تنفيذ العمل الموكل اليه ، بينما يشترط في المدير أن يكون على علم تام بالنشاط الذي يشرف على تنفيذه ، بحيث يستطيع ايضاحه وتوزيعه على مرؤوسيه على أساس من التخصص وتقسيم العمل ، فالإدارة إذن تقتضى مهارات معينة والقدرة على العمل على احترام الأوامر التي يصدرها رئيس الى مرؤوسيه ، وهذا ما يفسر كيف أن المهندس الناجح قد لا يصلح في إدارة شركة هندسية ، والمعامل الناجح قد لا يصلح ملاحظاً أو مشرفاً على العمال .

### ٤ — الإدارة واحدة في وظائفها أيا كان نوع النشاط الذي تقوم عليه

المنظمة ، فسواء كانت هذه المنظمة خاصة أو عامة ، تهدف إلى تحقيق الربح أو لا تستهدفه ، مدنية كانت أو عسكرية . غاية ما في الأمر أن يكون هناك جهد جماعي يبذل وأن يقوم عضو من أعضاء الجأء بمهمة توجيه وتسيق ورقابة عمل من يعملون تحت إمرته ، وأن يكون هناك هدف معين أيا كان نوعه . وأن يعمل المدير على خاق الجور الملائم لتحقيق هذا الهدف بأقل قدر من الجهد والمال والوقت .

### ٥ — الإدارة واحدة في وظائفها أيا كان المستوى الإشرافي الذي يتولاه

المدير في المنظمة : كما أن وظائف المدير واحدة أيا كان المستوى الذي ينتمى اليه داخل المنظمة ، أي سواء أكان مديراً عاماً أم مديراً مساعداً أم مديراً لقسم أو فرع أو حتى ملاحظاً لطائفة من العمال . المهم أن يكون هذا الشخص قد أسندت اليه مهام الإدارة من القيام بتنفيذ السياسة الموضوعة بأعلى درجة من الكفاءة في

محدود الموارد المتاحة بأقل مجـرد ممكن وباقل تكاليف ممكنة وأن يعمل على خلق الجو المناسب للمصالح لسير العمل سيرا منتظما حتى تستطيع المنظمة تحقيق أهدافها المرسومة .

فالادارة إذن واحدة لا تتغير بحسب نوع النشاط ولا بحسب مستوى المدير في المنظمة وهو ما يعبر عنه ، وعمومية وظائف الادارة ، .

٦ - ترتيبا على ما سبق ، يمكن وضع نظرية عامة للادارة ، تحسوى اصولا معينة ، تدري على كل من يعد مديرا ، ويهتم بوظائف الادارة التي تضمنها ما يسمى بالعملية الإدارية من تخطيط وتنظيم واصـدار للأوامر وتنسيق وإتصال ورقابة. لكن ما يمكن أن يتميز به مدير عن غيره هو القدر من الخلطة الذي يتمتع به ، ونوعية ما يقابله من مشاكل في حياته الوظيفية . وما يتوافر له من صفات اليادة الحكيمة والادارة الرشيدة الخلاقة .

#### تعريف الادارة العامة :

ذكرنا أن الادارة ، هي تنظيم وتنسيق وتوجيه ورقابة ، جمع بشري في منظمة معينة ، لتحقيق هدف معين . ونضيف أنه إذا كانت هذه الادارة تهتم بمصالح أشخاص القانون الخاص كفرد أو شركة مدنية أو تجارية أو جمعية مثلا كنا بصدد إدارة خاصة . أما إذا كانت هذه الادارة تستهدف تنفيذ السياسة العامة عن طريق منظمات عامة كنا بصدد إدارة عامة . فالادارة العامة إذن تستهدف تحقيق الاهداف العامة ، مستوى أن يكون ذلك بأسلوب مركزي أو لا مركزي ، وسواء أكانت اللامركزية عملية أو مرفقية . وذلك حسب النظام الإداري المطبق في الدولة .

وعلى الرغم من سهولة التمييز بين الادارة الخاصة والادارة العامة من حيث الهدف على النحو السابق ابرازه ، إلا أنه قد ثار الخلاف بين كتاب الادارة حول تحديد المقصود بمدلول الادارة العامة ، حيث اعددت التعريفات في هذا الشأن واختلفت فيما بينها باختلاف زاوية البحث عند اصحابها .

غير أنه على الرغم من ذلك فإنه يمكن رد الخلاف بصدد تعريف الادارة العامة إلى اتجاهين متباينين . أولهما يربط بين الادارة العامة والسياسة ، والآخر يربط بين الادارة العامة والنشاط الادارى .

#### الاتجاه الأول : الادارة العامة هي تنفيذ السياسة العامة :

يرى أنصار هذا الاتجاه وجوب الربط بين الادارة العامة والسياسة . فيقولون أن الادارة العامة هي تنفيذ السياسة العامة . وتبعا لذلك :

يعرفها الاستاذ ليونارد هوايت Leonard D. White بأنها دكل العمليات التى تستهدف تنفيذ السياسة العامة . .

— ويعرفها الاستاذ عبد الملك عبودة بأنها تتكون أساسا من مجموع العمليات والاجراءات والخطوات التى هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة التى تعتقها حكومة ما أو تعمل للحكم معتنقة الرغبة فى تنفيذها . .

وإذا كان لهذه التعريفات ميزة الربط بين الادارة العامة والسياسة — وهو أمر لا شك مرعوب فيه — إذ الواقع أن الادارة العامة تقوم على تنفيذ السياسة العامة للدولة والعمل على تحقيقها . أبهى درجة من الكفاية .

الا أننا نعيب عليها اهتمامها بالجانب الموضوعى للادارة العامة واغفالها الجانب المضموى لها ، إذ يتصور قيام المنظمات الخاصة — فى كثير من الحالات — بتنفيذ جزء لا بأس به من السياسة العامة .

### الانجاء الثاني : الإدارة العامة هي النشاط الإداري :

يخلص انصار هذا الاتجاه الى وجوب الربط بين الإدارة العامة والنشاط الإداري . فيرون أن الإدارة العامة هي النشاط الذي تقوم به جهة الإدارة .  
وتبعاً لذلك يعرفها الأستاذ جلادن Gladden بأنها هي التي تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية .

ويرى الدكتور حمن احمد ترفيق أن الإدارة العامة دور دور حول دراسة النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة ، فلا تشمل الإدارة العامة ما يدور داخل نطاق السلطة التشريعية وكذلك السلطة القضائية للدولة .

ونعتقد أن هذه التعريفات معيبة من ناحيتين :

الاولى : أن هذه التعريفات قد استخدمت بعض الاصطلاحات مثل « الأنشطة الإدارية » ، « النشاط الإداري » ، « موظفو الحكومة » ، وذلك دون تحديد لمضمونها . فهذه المصطلحات تحتاج بدورها إلى تعريفات إعطيتها قدراً من التحديد حتى يمكن أدراك مضمون تعبير الإدارة العامة ذاته .

الثانية : أن التعريف الثاني قد استبعد من مجال دراسة الإدارة العامة ما يدور داخل كل من السلطتين التشريعية والقضائية من نشاط إداري ، اذ يلزم في هذا الصدد التفرقة بين النشاط الإداري الذي يمكن ممارسته داخل نطاق كل من السلطتين التشريعية والقضائية من ناحية ، وبين النشاط التشريعي والقضائي من ناحية أخرى ، ولا شك أن النشاط الإداري الذي يمارس داخل هاتين السلطتين يدخل أصلاً في دراسة الإدارة العامة .



ويبدو لنا أن صاحب التعريف الثاني قد اعتمد على المعيار العضوي للتمييز بين النشاط الإداري وكل من النشاطين التشريعي والقضائي وهذا غير سليم .  
والصحيح أنه يجب الأخذ بكل من المعيارين العضوي والمرضوي عند التمييز بين النشاط الإداري والنشاطين التشريعي والقضائي .

وقد عرف البعض الآخر ( الدكتور أحمد عبد القادر الجبال ) الإدارة العامة قائلا بأنها جزء من علم الإدارة administration أذ أن لعلم الإدارة ناحيتين :  
ناحية تتعلق بالإدارة العامة وأخرى بذلك الأجهزة التي يطلق عليها اسم الإدارة ،  
والتي تقوم على شئون المرافق العامة وتهتم على مظاهر الحياة اليومية ، ومن  
ناحية ثانية تتعلق بالإدارة الخاصة وتعنى بذلك إدارة الأعمال أو المشروعات  
الخاصة . .

وإذا كان لهذا التعريف ميزة الربط بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة  
باعتبارهما فرعين لأصل واحد وهو علم الإدارة . إلا أننا نعيب عليه :

أولاً : أنه قد أتم فقط في تعريف الإدارة العامة بالجانب العضوي للإدارة  
مغفلاً بذلك الجانب الموضوعي لها حيث عرفها بأنها الأجهزة التي تقوم على  
شئون المرافق العامة . .

ونعيب عليه ثانياً : أنه استخدم اصطلاح « المرافق العامة » وهو اصطلاح  
يحتاج بدوره إلى مزيد من التحديد ، ذلك أن الخلاف لا يزال مستمرا حتى  
اليوم في فقه القانون العام حول تحديد المقصود بهذا الاصطلاح ومعيار تمييزه  
عن المشروعات الخاصة والمشروعات الخاصة ذات النفع العام .

تعريفنا للإدارة العامة :

إذا كانت التعريفات السابقة قد أخفقت في رأينا في تحديد مدلول الإدارة

العامه لاستعمالها من ناحية بعض الاصطلاحات هي في نفسها في حاجة إلى تحديد أو تعريف، ولاشارتها من ناحية أخرى إلى أحد الجانبين الموضوعي أو الموضوعي للادارة العامة . فأننا نرى أن التعريف الصحيح للادارة العامة يجب أن يتضمن الإشارة إلى أمور ثلاثة : -

- ١ - العملية الإدارية ، والجانب الموضوعي للإدارة ،
- ٢ - أن يقوم بهذه العملية جهاز إداري ، الجانب الموضوعي للإدارة ،
- ٣ - أن يكون القيام بهذه العملية تحقيقا للسياسة العامة للدولة . هدف الادارة العامة .

وعلى ذلك يكون تعريفنا للادارة العامة على النحو التالي : مجموعة الانشطة المتشابهة بصنع وتنفيذ القرارات الادارية ( العملية الادارية ) والتي يقوم بها أعضاء الجهاز الإداري تحقيقا للسياسة العامة التي تستهدفها الدولة .  
وهذا التعريف الذي وضعناه له ميزة الجمع بين المعيار الموضوعي والمعياري الموضوعي للادارة وهو ما أفقده في نظرنا التعريفات التي قيل بها في هذا الصدد .

غير أن تعريفنا للادارة العامة يحتاج إلى مزيد من التحديد على النحو التالي:  
(١) الادارة العامة مقصورة على نشاط السلطة التنفيذية :

على ذلك فلا يندرج تحت معنى الادارة العامة نشاط السلطة التشريعية فيما عدا ما تتولاه هذه السلطة من عمل إداري كذلك التي يمارسها أمين عام مجلس الشعب .

وكذلك لا ينطبق هذا المعنى على نشاط السلطة القضائية فيما عدا ما تتولاه

هذه السلطة من عمل ادارى كذلك التى يمارسها رئيس المحكمة بحكم منصبه ولا  
ولا يندرج تحت مدلول الادارة العامة أيضا الوظيفة السياسية التى تمارسها  
الأحزاب المختلفة لتعميق مفاهيم الحرية والديمقراطية السليمة .

### (٢) لا تشمل الادارة العامة داخل الجهاز التنفيذى إلا ما يعتبر ادارة

بالمعنى السابق الاشارة اليه : فلا تشمل الاعمال التنفيذية البحتة فنية كانت

أوبدوية أو مكتبية وذلك مثل بناء مستشفى أو تقييد اسم متطوع بإدارة السجلات  
المسكينة . ولكن تشمل الادارة العامة على المكس من ذلك كافة الاعمال التى  
يقوم بها المديرون أيا كانت مستوياتهم وأيا كانت أم — دافهم مادامت هذه  
الأهداف تلتقى هذا الهدف الام وهو الهدف العام الذى تسمى الدولة إلى تحقيقه .

### (٣) يذهب البعض إلى وجوب التفرقة في مجال اعمال السلطة التنفيذية :

بين الاعمال الحكومية ، والتي تتمثل في وضع السياسة العامة للدولة وبين

الاعمال الادارية والتي تقتصر على تنفيذ هذه السياسة ، فيرون أن الادارة العامة لا  
تشمل كل نشاط السلطة التنفيذية بل جانباً فقط من هذا النشاط وهو تنفيذ السياسة  
العامة بصورة اقتصادية وفعالة أى أعمال الادارة

ونحن نرى أن التفرقة بين العمل الحكومى والعمل الادارى مشكك في  
سلامتها من وجهة نظر علم الادارة العامة . صحيح أن رئيس الجمهورية ورئيس  
مجلس الوزراء والوزراء لا يديرون في صلاتهم بمجلس الشعب إلا أنهم جميعاً  
يديرون فيما هذا ذلك من مجالات فهم يشتركون في تحديد الأهداف القومية ،  
وهم الذين يضعون الخطط على مستوى وحداتهم ومنظمتهم . وذلك لا يختلف عما  
يقوم به سواهم من المديرين في المستويات الأخرى إلا من حيث الدرجة ، أما  
الطبيعة والجوهر فهي واحدة .

وفي هذا الشأن يرى استاذنا الدكتور محمد فؤاد مهنا وجوب تطبيق مبادئ وقواعد علم التنظيم على كل من سلطة القيادة ( الحكومة ) المختصة بتحديد الأهداف ورسم السياسة العامة ، والسلطة الادارية المختصة بتنفيذ هذه السياسة . فيقرر ، ليس المقصود بالجهاز الإداري هنا السلطة التنفيذية بمعناها المحدد في القانون الدستوري والقانون الإداري ولكن الجهاز الإداري الذي تقصده يشمل في الواقع الحكومة والإدارة معا أى يشمل سلطة القيادة المختصة بتحديد الأهداف ورسم السياسة العامة ووضع البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف . كما يشمل السلطة الإدارية المختصة بتنفيذ البرامج وفقا للسياسة العامة التي تتضمنها سلطة القيادة . راجع مؤلفه ، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم ، دروس للدكتوراه ١٩٦٧ ص ٢ .

## المبحث الثاني

### طبيعة الادارة العامة

ثار التساؤل بين الدارسين حول طبيعة الادارة العامة وما إذا كانت تعتبر علما science أمنا art . ويرجع هذا التساؤل إلى أن الادارة - كما سنرى فيما بعد - قد نشأت مستندة في بادئ الامر إلى الخبرات والمهارات الخاصة بالافراد أكثر من اعتمادها على المبادئ والحقائق الموضوعية العلمية .

وقبل أن نخوض في بيان أوجه هذا الخلاف ينبغي أولاً أن نحدد ماذا يقصد بالعلم وماذا يقصد بالفن في هذا المجال .



يراد بالعلم د لغة ، إدراك الشيء على حقيقته . ويراد به د اصطلاحاً ،  
الدلالة على المعرفة . ويراد به أيضاً مجموعة المبادئ أو القواعد التي تكتشف  
بالتجربة والبحث ، ولا تختلف قيمتها من مجال إلى آخر كما هو الحال بالنسبة  
للعلم الرياضي والطبيعية والكيميائية . فالعلم — كما يتناول د ستيفورات هل —  
يبحث عما هو كائن ، لا فيما ينبغي أن يكون ، ويبحث في المسائل التي ترتبط  
بعضها ببعض الآخر بعلاقة ضرورية عن طريق البحث والتجربة . ولذلك  
فإن العلم يستهدف وصف وتحليل الظواهر الطبيعية والتنبؤ بها .

ويراد بالفن المهارة والمقدرة القائمة على الأناة في ممارسة عمل معين ،  
والفن — على عكس العلم — يوحى دائماً بما يجب أن يكون لا بما هو كائن ،  
ولذلك يعتمد الفن على الممارسة الإنسانية وعلى الملمكات والمواهب الذاتية  
والاستعدادات الشخصية .

غير أنه يجب أن يلاحظ أن الفن يفترض سبق المعرفة بالمبادئ العلمية .  
فالشاعر والرسام والموسيقي يجب أن يعرف كل منهم القواعد والأسس المتعارف  
عليها في مجال الشعر والرسم والموسيقى . غير أن هـ هذه الإحاطة لن تجعل من  
الشاعر أو الرسام أو الموسيقي فناناً إلا إذا لازم تلك المعرفة استعداد ومهارة  
ذاتية حتى يستطيع كل منهم أن يعبر عن ما يحيش في خاطره بطريقة خلاقة .

هذا هو معنى العلم ومعنى الفن ، فأى القوانين يصدن على الإدارة العامة ؟  
هل هي علم أم فن أم الاثنين معاً ؟

ذهب جانب من الدارسين إلى القول بفنية الإدارى أى أن الإدارة العامة  
فن إذ هي تعتمد أساساً على المهارة الشخصية والمواهب الذاتية . فهي على حد  
قول بعض الفقهاء ( جلادن ) أن الإدارة فن يولد مع الشخص ولكنه لا يكتسب ،

أو أن الإدارى يولد ولا يصنع .

ويستند أنصار هذا القول على أن الإدارة العامة تبقى على قواعد غلظة وغير مؤكدة وهو ما يتنافى مع مفهوم أو هي بالأدق مجرد توجيهات تسترشد بها الإدارة دون أن يكون لها أى صفة ملية .

كما استند أنصار هذا القول - لتأكيد فنية الإدارة - إلى نجاح الإدارات العامة القديمة في مباشرة نشاطها قبل ظهور علم الإدارة العامة وذلك مثل الإدارة المصرية القديمة ، والإدارة الإسلامية .

فقد عرفت الإدارة المصرية القديمة كثيرا من التنظيمات والمبادئ الإدارية مثل نظام السجلات والوثائق وكتابة التقارير ونظام الأجور ، هذا فضلا عن المكانة الرفيعة التي كان يحظى بها عمال وموظفو الإدارة المصرية .

وقد عرفت أيضا الإدارة الإسلامية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين أغلب العمليات الإدارية وفي مقدمتها عملية التوظيف والتنظيم والرقابة والتوجيه وكتابة التقارير .

وقد ذهب جانب آخر إلى القول بعلمية الإدارة العامة أى أن الإدارة العامة علم . وذلك على أساس 'نما تقوم على مجموعة من المبادئ والقواعد التي استمدت وجودها عن طريق الملاحظة والتجربة واستنبطت على أساس من الدراسة والبحث .

ويضيف أنصار هذا الرأي أن وصف الإدارة العامة بأنها فن قول غير سديد لما يتضمنه ذلك من الخلط بين الدراسة والتطبيق . فالإدارة العامة علم شأنه في ذلك شأن العلوم الإنسانية الأخرى له مبادئه وأصوله في الدراسة والبحث ، أما التطبيق فهو - علم الإدارة - شأن العلوم الإنسانية الأخرى فن يعتمد على مهارات وفدرات شخصية معينة يتحلى بها من يتولى مهام الإدارة ويتذوقها .

وقد ذهب البعض الآخر من أنصار هذا الاتجاه إلى وصف الإدارة العامة بأنها علم تطبيقي لا علم تجريدي. ذلك أن هذا العلم يختلف عن العلوم الرياضية البحتة فهو يتصدى لبعض المشاكل الاجتماعية بهدف رسم أفضل السبل لحلها. وهذا الجانب التطبيقي - في نظر هذا البعض - هو الذي دعا أنصار الاتجاه الأول إلى وصف الإدارة العامة بأنها فن يقوم على الموهبة والذوق.

وهنا لا اتجاه ثالث وأخير - نؤيده - يذهب إلى أن الإدارة العامة تجمع بين صفات العلم والفن.

(١) فالإدارة تمارس الآن وفقا لأساليب وقواعد علمية يطبقها المدبرون في نطاق معين من أجل تحقيق أهداف معينة وذلك كالتقواعد المتعلقة بالتنظيم الإداري أو القيادة الإدارية أو الرقابة الإدارية. وعلى ذلك فعلم الإدارة له مبادئه وله أساليبه العملية شأنه في ذلك شأن غيره من العلوم.

(٢) وإذا كانت الإدارة العامة لها صفة العلوم على النحو السابق ابرزه ، فإنه بلاسظ أن الصفة العلمية الخالصة لا يمكن التسليم بها إلا للعلوم الطبيعية والرياضية وهي تلك التي يطلق عليها الفقه والعلوم الشريعة ، دون العلوم الاجتماعية. ولما كان علم الإدارة العامة علما اجتماعيا لأنه يدور حول دراسة النشاط داخل المنظمات الإنسانية كعلم السياسة وعلم الاجتماع وعلم النفس ، فإن علم الإدارة ينقسم بنفس خاصية العلوم الاجتماعية الأخرى وهي عدم وصولها في الدقة إلى مستوى العلوم الطبيعية والرياضية ، لذلك صح القول بأن قواعد الإدارة العامة هي قواعد نسبية قد تصلح للتطبيق في دولة معينة وقد لا تصلح للتطبيق في دولة أخرى ، بل وإنما قد تؤدي إلى نتائج مختلفة في الدولة الواحدة نتيجة تغير بعض الظروف فيها .

(٣) أنه على الرغم من التلميح بوجود المبادئ العلمية للإدارة ، فإنه يجب أن يكون بادياً للذهن أن وجود هذه المبادئ لا يكفي وحدها لنجاح المدير أو القائد في أدائه لوظائف الإدارة ، إذ يجب لنجاح المدير أن يعرف بفنّه أى مهارته الشخصية كيف يستخدم هذه المبادئ ، وكيف يوفق بينها في حالة تعارضها ، وكيف يستطيع أن بطوع هذه المبادئ ، إذا كان في ذلك زيادة للإنتاج أو تقليل النفقات .

(٤) ان وصف الإدارة العامة بأنها علم وفن في نفس الوقت أمر لا ينطوى على التناقض ، ذلك ان الفن والعلم ليسا متناقضين ، بل يكمل كل منهما الآخر ، فكل تقدم يحرزه العلم في نشاط معين يؤدي إلى تقدم مماثل في فن أدائه .

وعلى ذلك يمكن القول بأن الإدارة العامة علم لأنها تقوم على مبادئ وتوجيهات عامة، وكذلك فهي فن لأنها تتطلب قدرات ومهارات فنية خاصة لوضع هذه المبادئ والتوجيهات موضع التطبيق أو التنفيذ . لذلك فان المدير الذي يركن في إدارته على الفن وحده ، فإنه يركن إلى التخمين والحدس وإلى خبراته الشخصية السابقة، وسوف تكون النتيجة بطبيعة الحال هي الفشل أو النجاح أما المدير الذي يتزود بمبادئ وقواعد الإدارة العلمية فلن يتعرض لمغامرة النجاح أو الفشل إذا استطاع عن طريق مهارته وقدراته الشخصية أن يضع المبادئ العلمية السابقة موضع التطبيق .



## الفصل الثاني

### الصلة بين الإدارة العامة والعلوم المجاورة لها

ذكرنا أن علم الإدارة العامة علم اجتماعي شأنه في ذلك شأن سائر العلوم الاجتماعية الأخرى ، ذلك أن وجود الفرد في جماعة منظمة يؤدي ولا شك إلى خلق مجموعة من العلاقات والروابط ، والعلوم التي تهتم بهذه الأمور هي العلوم الاجتماعية بمعناها الواسع كعلم الإدارة الخاصة وعلم القانون الإداري وعلم السياسة وعلم النفس الاجتماعي وعلم الاقتصاد وغير ذلك من العلوم التي لها طابع اجتماعي ، ولما كان علم الإدارة العامة يهتم أيضا بالعلاقات الانسانية داخل المنظمات الادارية، لذلك فقد ثار التساؤل بين كتاب الادارة العامة عن منزلة علم الادارة العامة بين هذه العلوم السابقة .

لذلك رأينا أن نعرض في هذا الفصل:

أولا : مدى صلة الإدارة العامة بالادارة الخاصة أو إدارة الأعمال .

ثانيا : مدى صلة الادارة العامة بالقانون الاداري .

ثالثا : مدى صلة الادارة العامة بعلم السياسة .

رابعا : مدى صلة الادارة العامة بعلم النفس الاجتماعي

خامسا : مدى صلة الادارة العامة بعلم الاقتصاد .

### أولا

#### الادارة العامة والادارة الخاصة ( إدارة الأعمال )

ثار الخلاف بين كتاب الادارة فيما يتعلق بوجود فوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة أو عدم وجودها ، ويمكن رد هذا الخلاف جملة إلى اتجاهين متباينين . أولهما ينفي وجود فوارق حقيقية بين الادارة العامة والادارة

الخاصة ، بينما يرى الآخر - جرد فوارق حقيقية وجوهرية بين هاتين الإدارتين ويمثل الاتجاه الأول المدرسة الحديثة ، بينما يمثل الاتجاه الثاني المدرسة التقليدية .

أو المدرسة الحديثة - الاتجاه الثاني لفوارق بين الإدارة العامة والإدارة

الخاصة :

يرى أنصار هذا الاتجاه عدم وجود فوارق حقيقية بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة وذلك على أساس وحدة نظرية الإدارة في كل منها وقد استند أنصار هذا الاتجاه لتأييد رأيهم على بعض الأسانيد أجملها الفقه فيما يلي :

( ١ ) مدلول كلمة إدارة :

يرى أنصار هذا الاتجاه أن مدلول كلمة إدارة وإن كان يعنى تقديم الخدمات أو العون للآخرين ، إلا أنه لا يعكس نوعاً محدداً من هذه الخدمات ، بل أنه على العكس من ذلك يعكس جميع الخدمات أياً كان وصفها عامة أو خاصة .

ونحن مع تسليمنا بأن معنى الإدارة لا يعكس نوعاً معيناً من الخدمات ، إلا أن وصف الإدارة بأنها عامة أو خاصة يؤدي بدون شك إلى تمثيل نوع معين من الخدمات يختلف تبعاً لما إذا كانت الإدارة التي تقدمه هي الإدارة العامة أو الإدارة الخاصة . ونرى أن اختلاف مجال كل من الإدارتين وعدم التماثل بين الخدمات التي تؤديها كل منهما يؤدي بالضرورة إلى اختلاف بعض - وليس جميع - المبادئ التي تحكم كلا من هاتين الإدارتين .

( ٢ ) الهدف :

كذلك يرى البعض من أنصار نظرية وحدة الإدارتين أن الإدارة الخاصة

مثلها في ذلك مثل الإدارة العامة ، تهدف إلى تحقيق الصالح العام . هذا فمثلاً  
من أنها تلتزم ، على الأقل كبداً أخلاقياً ، بمبدأ المساواة بين عملائها في طلب  
الخدمة ، ومراعاة العدل في معاملة العاملين بها ، وهي في إحترامها لهذا الواجب  
الأخلاقي تحقق في الوقت ذاته مصلحتها الخاصة والتي تتمثل في زيادة الإنتاج  
وبالتالي في زيادة الربح .

ونحن نرى أن هذا القول وإن كان يصيب جزءاً من الحقيقة ، إلا أنه على أي  
حال لم يصب الحقيقة كلها .

فن ناحية ، إذا كانت المشروعات الخاصة يجب عليها - وذلك على الأقل  
في البلدان التي اتخذت النظام الإشتراكي منها - الالتزام والتقيّد في إدارتها  
بالخطة العامة للدولة أي تحقيق النفع العام ، فإن ذلك لا يجب أن ينسبنا حقيقة  
أساسية بل غاية في الأهمية ، وهي أن الإدارة الخاصة تهدف أساساً وبصفة  
أصلية إلى تحقيق أكبر قدر من الربح ، وبأقل تكلفة ممكنة ، وذلك باستثناء بعض  
المشروعات الخاصة القليلة العدد التي لا تهدف إلى تحقيق الربح وإنما تهدف إلى  
تحقيق الصالح العام وهي المشروعات الخاصة ذات النفع العام .

أما المشروعات العامة فهي تهدف أساساً إلى تحقيق الصالح العام دون  
تحقيق الربح .

ومن ناحية ثانية ، فلا يجوز التعويل كثيراً على التزام كل أصحاب  
المشروعات الخاصة بمبدأ المساواة وتحقيق العدل المقول به . ذلك أن أصحاب  
هذه المشروعات لا يلتزمون بهذا المبدأ إلا إذا كان في تمسكهم به تحقيق لمصالحهم  
الذاتية الخاصة . هذا بينما تلتزم الإدارة العامة به في أداء شئونها وإلا كان  
عملها غير مشروع . وبمعنى آخر إنه إذا كان التزام المشروعات الخاصة بمبدأ

المساواة وثبتت العقد بين عملها وعلامتها له طابع الالتزام الأخلاقي ، فإن  
الزام الإدارة به يكون له طابع الالتزام القانوني .

### ( ٢ ) التأميم :

يضيف أنصار عدم وجود فوارق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة أن  
مظاهر وحدة الإدارتين ، وتشابههما تبدو بصورة واضحة في التأميم أى في  
أبنوة الشركات الخاصة إلى الدولة ومباشرة لها نفس النشاط الذى يباشره أفراد  
القطاع الخاص ، وتطبيقها لنفس القواعد والمبادئ المتبعة في الإدارة الخاصة .

ونحن نرى أن التأميم إذا كان يقصد به ( كإجراء ) نقل ملكية المشروع  
المؤمم إلى الدولة أو إلى المشروع ذاته باعتبار أنه يتمتع بشخصية قانونية مستقلة  
عن شخصية الدولة ، وإذا كان المشروع المؤمم يباشر نشاطاً اقتصادياً ليس  
بغريب عن ذلك النشاط الذى يمارسه القطاع الخاص ، وأن إدارته تخضع  
لبعض المبادئ والقواعد التى تتبع في إدارة النشاط الخاص ، إلا أنه يجب  
أن يلاحظ أن المشروع الذى كان من قبل ملكاً للمؤمم القدامى قد تغيرت  
طبيعته بعد التأميم تغييراً جوهرياً بل وجذرياً .

ف نجد أن المشروع المؤمم قد أصبح بعد التأميم - فى رأينا - شخصاً من  
أشخاص القانون العام يباشر نشاطاً اقتصادياً بما يدخل أصلاً فى صميم الوظيفة  
الطبيعية للدولة فى النظام الاشتراكي ( حتى لو اتخذت هذه المشروعات شكل  
الشركة المساهمة - راجع رسالتنا للدكتوراه المال والعام فى القانون المصرى  
والمقارن ، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٧٥ ، ص ١٥٦ - ) . ولذلك  
نادينا بوجوب اعتبار أموال هذه المشروعات أموالاً عامة جديدة بالحماية ،  
وبوجوب اعتبار عمال هذه المشروعات موظفين عموميين ، وإعتبار القرارات



الصادرة عنها قرارات إدارية (راجع رسالتنا السابق الإشارة إليها ص ١٧٠) .  
ونتيجة لذلك فإن المشروع المؤمم يخضع بلا شك لبعض المبادئ والقواعد التي  
تختلف عن تلك التي كان يدار بها ذات المشروع قبل تأميمه .

#### ٤ - تماثل بعض مبادئ الإدارة :

يقرر أنصار عدم التفرقة بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة أن هناك تماثلاً  
بين الإدارتين من حيث المبادئ التي تحكم كلا منهما ، وذلك بغض النظر عن  
حجم وغاية كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة . الأمر الذي يؤدي إلى  
القول بحقيقة بوجود مبادئ مجردة تحكم كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة  
على حد سواء .

ونحن من جانبنا لا نستطيع أن نخالف أصحاب هذا القول في إنطباق بعض  
مبادئ علم الإدارة على كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة ، وأن هناك  
مبادئ عامة مجردة تحكم كلا من الإدارتين ، ذلك أن كلا من الإدارة العامة  
والإدارة الخاصة تنتميان لعلم واحد هو علم الإدارة . ومن ثم تنطبق بعض  
مبادئ هذا العلم على كل منهما .

غير أن التسليم بهذه الحقيقة لا يعني في رأينا عدم وجود فوارق حقيقية بين  
الإدارة العامة والإدارة الخاصة . حيث يوجد - بل ويوجد فعلياً - بعض القواعد  
والتوجيهات الخاصة بكل منهما ترجع إلى اختلاف الغاية والنظام القانوني  
والوسائل والأساليب المتبعة في كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة .

#### ٥ - وحدة مراحل العملية الإدارية :

يضيف أنصار الاتجاه المنكر لوجود الفوارق بين الإدارة العامة والإدارة

الخاصة أن هاتين الإدارتين تتفقان في وحدة مراحل العملية الإدارية وهي التخطيط والتنظيم وإصدار الأوامر والتنسيق والاتصال والرقابة ، هذا فضلا عن خضوع كلا الإدارتين لمسئولية مشتركة هي المسئولية الاجتماعية .

غير أنه إذا كان صحيحا إفتاق الإدارة العامة والإدارة الخاصة في وحدة مراحل العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وإصدار للأوامر وتنسيق واتصال ورقابة ، إلا أن ذلك لا يمتنى على الإطلاق عدم وجود فروق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة في هذا الشأن .

فتمومات التخطيط وأنواعه وأهدافه وإمكانياته وموارده تختلف في الإدارة العامة عنها في الإدارة الخاصة .

ونفس الأمر بالنسبة للتنظيم . ذلك إنه إذا كانت المبادئ العامة للتنظيم وعوامل نجاحها واحدة في كلا الإدارتين ، إلا أنه يلاحظ أن هيكل التنظيم وبنائه وإختصاصات أعضائه تختلف في الإدارة العامة عنها في الإدارة الخاصة .

أما من عملية صنع القرارات فيلاحظ أنه إذا كانت العملية واحدة في الإدارتين من حيث طبيعة إصدار القرارات وكذلك مراحل إتخاذها إلا أنه يلاحظ أن ضخامة حجم الإدارة العامة وإتساع نشاطها يؤدي - دون جدال - إلى إختلاف ظاهر في كيفية تنفيذ هذه القرارات .

أما بالنسبة للتنسيق والاتصال، فإذا كانا يخضعان لتوجيهات عامة وواحدة في كلتا الإدارتين ، فإن إمكانية ووسائل تحقيقها تختلف في الإدارة العامة عنها في الإدارة الخاصة وذلك بسبب ضخامة حجم الجهاز الإداري وتعددته وخضوعه لقواعد القانون العام وبصفة خاصة قواعد القانون الإداري .

أما من ناحية الرقابة ، فإذا كانت كلتا الإدارتين تخضعان لها ، إلا أن هذه الرقابة تختلف من حيث صورها وآثارها بالنسبة لكل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة .

فلرقابة على الإدارة الخاصة تبدو بصفة أساسية في رقابة صاحب المشروع فضلا عن رقابة الرأي العام ، بينما تبدو الرقابة على أعمال الإدارة العامة من ناحية أولى في رقابة الرأي العام ، ومن ناحية ثانية في رقابه سياسيه ( رقابة التنظيمات السياسيه - كرقابة الأحزاب السياسيه ، ورقابة البرلمان ، ومن ناحية ثالثة في الرقابه القضائيه التي يمارسها القضاء ، ومن ناحية رابعة في رقابة السلطة التنفيذية .

أما من حيث آثار هذه الرقابه ، فنجدها بالنسبه للإداره الخاصه تتمثل في في الامتناع عن التعامل مع المشروع الخاص . هذا فضلا عن تقرير المسئوليه المسدنيه والجنائيه إذا ما توافرت شروطها ، أما بالنسبه للإداره العامه فتتمثل المسئوليه في المسئوليه الإداريه والسياسيه فضلا عن المسئوليتين الماديه والجنائيه .

من كل ما تقدم يتكشف لنا أن إشراك الإداره العامه والخاصه في وحدة مراحل العمليه الإداريه لا يعنى أبدا عدم وجود فوارق بين كلتا الإدارتين العامه والخاصه .

٦ - التماثل بين الإدارتين من حيث الحجم ، والاحتكارات ، وطبيعة

المشاكل في كل من الإدارتين :

يضيف أخصار الاتجاه المذكور لوجود فوارق بين الإداره العامه والإداره

الخاصة أن هناك تماثلاً في الإدارتين يكمن في التطور الذي طرأ على كل منها في العصر الحديث ، فبالنسبة لكبر الحجم ، لم تعد مقصورة على الإدارة العامة ، وإنما امتدت لتشمل الإدارة الخاصة أيضاً وكذلك الشأن بالنسبة لظاهرة الاحتكار حيث تتمتع بعض المشروعات الخاصة وبصفة خاصة في بلد كأمريكا - باحتكار قانوني معترف به من جانب الدولة . وكذلك بالنسبة لظاهرة وحدة المشاكل التي تواجه كل من الإدارتين فهي مشاكل من طبيعتها واحدة وليست متباينة .

ونحن مع إقرارنا باشتراك كل من الإدارتين في هذه الخواص . إلا أننا نود أن نبدى الملاحظات الثلاثة التالية :

الملاحظة الأولى : بالنسبة لكبر الحجم : فإنه يلاحظ أنه إذا كانت بعض المشروعات الخاصة قد تماثلت مع الأجهزة الإدارية من حيث ضخامة الحجم ، إلا أنه يجب أن نضع في الاعتبار أن عدد المشروعات الخاصة ذات الحجم الكبير قليلة نسبياً بالمقارنة مع المشروعات العامة ذات نفس الحجم :

الملاحظة الثانية : بالنسبة للاحتكارات : فيلاحظ أنه إذا كان صحيحاً أن بعض المنشآت الخاصة قد تتمتع - في بعض الأحيان - باحتكار قانوني معترف به من الدولة ذاتها ، إلا أن هذا الوضع لا يمثل القاعدة العامة في الظروف المعاصرة . فإذا كان ظاهرة تتمتع بعض المشروعات الخاصة باحتكار بعض الأنشطة مقبولا من جانب بعض الدول وفي الوقت الذي كانت تقف فيه هذه الأخيرة عند حد أداء الخدمات العامة الإدارية ، فإن ذلك لم يعد مقبولا في عهد انتشرت فيه المذاهب الاشتراكية ، تؤثر الدولة في ظلها التدخل في مجالات عديدة ومن أهمها المجال الاقتصادي الذي كان من قبل حكرا على المشروعات الخاصة ووفقا عليها .



الملاحظة الثالثة : بالنسبة لوحدة طبيعة المشاكل بين كل من الإدارتين .

ونحن إذا كنا لا ننكر هذه الحقيقة ، إلا أننا نرى أن ذلك لا يعنى على الإطلاق عدم وجود مشاكل خاصة بكل إدارة على انفراد ، فهدف كل منهما ، وطبيعة النظام القانونى الذى تخضع له ، يفرض عليهما مشاكل من طبيعة مغايرة عن طبيعة المشاكل الى تواجدها الإدارة الأخرى .

وبكفينا فى هذا الشأن إشارة عاجلة إلى مشكلة من أهم المشكلات التى نواجهها فى تعاملنا مع الإدارة العامة — دون الإدارة الخاصة — ألا وهى مشكلة البروقراطية الإدارية وتعقد وبطء سير العمل بها — حتى يتضح لنا مدى الاختلاف الحقيقى فى طبيعة المشكلات التى تواجه كل من الإدارتين العامة والخاصة .

ويحذر بنا قبل أن ننهى الحديث عن مضمون هذا الاتجاه أن نشير إلى أن الأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن يمد من أرائه المتحمسين لفكرة وحدة الإدارة العامة ، الإدارة الخاصة فيقول فى هذا الشأن — بعد تفنيده لحجج أنصار الاتجاه المناهض (المدرسة التقليدية) — ، لذلك فنحن نؤمن بوحدة نظرية الإدارة فى الإدارة العامة وفى إدارة الأعمال الخاصة ، ونرى أن الفروق بين نوعى الإدارة ليس مرجعها إلى الاختلاف فى الجوهر بل إلى الاختلاف فى المحيط الذى تعمل فيه كل منهما ، وهذه الوحدة تؤدي إلى التماثل فى مبادئ الإدارة وفى عناصر العملية الإدارية هنا وهناك ، هذه هى أسانيد وحجج أنصار الاتجاه التام فى لوجود فوارق حقيقية بين كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة حارلما — قدر طاقتنا — تفيدنا — لما بين كل من الإدارتين من بعض الفروق لا يجب أغفالها من حيث الواقع العملي .

ثانيا : المدرسة التقايدية : ( الانجاء الفائل بوجود فوارق جوهرية بين  
الادارة العامة والادارة الخاصة )

يقرر أنصار هذا الانجاء أن هناك فروقا جوهرية وأساسية بين كل من  
الادارة العامة والادارة الخاصة . ومن ثم فلا يمكن القول بوحدة الإدارتين أو  
بالتشابه بينهما . ذلك أن علم الادارة العامة وعلم إدارة الافراد يعتبر كلا منهما  
علما قائما بذاته ، له مبادئه . ونظرياته ومناهجه . وقد استند أنصار هذا الانجاء  
على عديد من الحجج أجملها الفقه فيما يلي : -

#### (١) الاختلاف في النشأة :

يرى أنصار هذا الانجاء أن الإدارة العامة تختلف عن الادارة الخاصة من  
حيث نشأة كل منها فالإدارة العامة من خلق الدولة ، حيث تقوم السلطة العامة  
بإنشائها ، أما الإدارة الخاصة فهي من خلق الافراد أو بصفة أعم من خلق  
أشخاص القانون الخاص .

غير أنه يلاحظ أنه إذا كان صحيحا أن الإدارة الخاصة تكون من خلق  
وانشاء الأفراد ، إلا أنه يجب أن لا يغيب عن الذهن أن هناك بعض المشروعات  
الخاصة التي تقوم على تحقيق الخدمات العامة وهي التي ينشئها الافراد - وهي  
ما تسمى في علم القانون الإداري بالمشروعات الخاصة ذات النفع العام - تخضع  
لقدر كبير من تدخل الدولة من حيث إنشائها وإدارتها وبالتالي فإن هذه  
المشروعات تستند في إنشائها وإدارتها لتدخل الافراد والدولة معا .

#### (٢) الاختلاف من حيث الدف أو الغاية :

يضيف أنصار هذا الانجاء فضلا عن ذلك أن الإدارة العامة تختلف عن  
الإدارة الخاصة فيما يتعلق بالهدف أو الغاية من وجود كل منهما .

ذلك أن الإدارة العامة يحدوها دائماً وأبداً باعثة الخدمة العامة أى الصالح العام دون السعى أساساً إلى تحقيق ربح ، هذا بينما يحدو الإدارة الخاصة باعثة الربح ، وتبعاً لذلك يقاس نجاح المشروع الخاص بمدى ما يحققه لصاحبه من ربح . ولذلك فإن الرأسمالي يعترف دائماً عن القيام بالمشروعات التى لا تحقق أرباحاً أو تحققها ولكن ليس بقدر جزء . ولذلك يتوك تحقيق هذا النوع من المشروعات لتولاه الإدارة العامة .

ومع التسليم بالحقيقة السابقة وهى اختلاف كل من الإدارتين من حيث الهدف ، إلا أنه يلاحظ أن تدخل الدولة فى العصر الحديث نتيجة لظهور الانجاعات الاشتراكية قد أدى إلى اتساع نشاطها كما سبق أن ذكرنا ، فأنشأت مرافق عامة صناعية وتجارية بجوار المرافق العامة التقليدية ، بل وأنشأت مشروعات عامة ( القطاع العام ) لتباشر نفس النشاط الاقتصادى الذى يباشره الأفراد . وكان من الطبيعى ازاء وجود هذه المشروعات بجانب القطاع الخاص - فى نظر البعض - أن تسمى هى الأخرى إلى تحقيق الربح .

وإذا كان صحيحاً أن هذه المشروعات تسمى ، شأنها فى ذلك شأن المشروعات الخاصة ، إلى تحقيق الربح ، إلا أنه يجب أن يلاحظ أن هدف تحقيق الربح لا يعتبر فى نظرى - وبصفة خاصة فى جمهورية مصر العربية - هدفاً أصيلاً من قيام هذه المشروعات ، وإنما يكمن هذا الهدف الأصيل فى تحقيق خطة التنمية وتوفير الرفاهية وذلك عن طريق زيادة الإنتاج وتحقيق العدالة فى توزيع ثمراته . ولا شك أن تحقيق هذه الأمور قد أضحت من مظاهر النفع العام التى تسعى الدولة إلى تحقيقها فى ظل نظامنا الاشتراكي . ويكفى للتدليل على سلامة وجهة نظرنا فى هذا الشأن قيام الدولة فى كثير من الأحيان بمساعدة هيئته

المشروعات بالأموال في حالة عجزها أو عدم تحقيقها ربحا ، ومحافظة الدولة على الإبقاء عليها حتى تؤدي هذه المشروعات دورها المرسوم لها في الخطة .

### (٣) الضخامة :

يقرر أنصار هذا الاتجاه فضلا عن ذلك أن أهم ما يميز الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة هو اتصاف المشروعات العامة بالضخامة والتعقيد ، بينما تتصف المشروعات الخاصة بصفة عامة بصغر حجمها وبساطتها .

ومع تسليمنا بهذه الحقيقة ، كقاعدة عامة ، إلا أنه يلاحظ أنه يوجد اليوم بعض المشروعات الخاصة تقساوى في الضخامة مع بعض المشروعات العامة أن لم تكن تفرقها في هذا الشأن كما سبق أن مررنا . ومثال ذلك شركة فورد في الولايات المتحدة الأمريكية ، غير أنه يلاحظ في هذا الشأن أن وجود هذه المشروعات يعتبر قليلا نسبيا إذا ما قررت بمشروعات الإدارة العامة

### (٤) مدى الارتباط بالسياسة :

يضيف أنصار الاتجاه القائل بوجود فوارق حقيقة بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة ، أن أهم ما يميز الإدارة العامة ما يرتبطها ارتباطا وثيقا بالسياسة ، إذ يقع على كاهل المدير في هذه الإدارة الإلتزام بتنفيذ القرارات التي يتلقاها من المؤسسات السياسية للدولة دون أن يكون له أى خيار فيها ، بل أن من مقررات المدير الناجح أن يتصرف بما يسمى بالحساسية السياسية ، وأن يسير وفقا للسياسة دون انحراف . أما الإدارة الخاصة فلا تخضع للتوجيهات السياسية إلا في أوقات الأزمات التي تعجل بالدولة حيث تكون بحيرة عليها ، لأنها في الأوقات العادية هي التي تقوم بتحديد أهدافها .



ونحن مع تسليمنا بهذا الفارق بين الإدارتين ، إلا أنه يلاحظ أن كلا الإدارتين العامة والخاصة ترتبطان بالسياسة وتتأثران بها ، ويبدو تأثير الإدارة الخاصة بالسياسة ظاهرا في جمهورية مصر العربية حيث نص ميشاق العمل الوطنى على وجوب اشراك القطاع الخاص فى تحقيق أهداف الخطة التى وضعتها السلطات المختصة فى الدولة .

#### (هـ) اختلاف النظام القانونى :

يستند أنصار هذا الاتجاه فضلا عن ذلك للتدليل على وجود فوارق جوهرية بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة ، إلى اختلاف طبيعة النظام القانونى الذى تخضع له كل من الإدارتين . إذ بينما تخضع الإدارة العامة فى مباشرة نشاطها لقواعد وأحكام القانون العام كقاعدة عامة ( وإن كانت تخضع على سبيل الاستثناء لقواعد القانون الخاص ) ، فإن الإدارة الخاصة تخضع فى مباشرة نشاطها دائما وأبدا لقواعد القانون الخاص . ولذلك فإن الإدارة العامة تتمتع بامتيازات ووسائل استثنائية ، بغية تحقيق الفع العام ، لا تتمتع بها الإدارة الخاصة فى هذا الشأن .

ونحن مع تسليمنا بهذه الحقيقة فى فرنسا ، حيث يمنح القانون العام (الادارى) للإدارة العامة حق ممارسة بعض السلطات والامتيازات التى لا تقابل لها فى القانون الخاص ، إلا أنه لا يمكن التسليم بها فى الدول ذات النظام الانجلوسكسونى اذ يقوم هذا النظام على أساس المساواة بين الإدارة وبين الافراد ومن ثم فلا يكون للإدارة سلطات أو امتيازات تعمل بها على مراكز الافراد العاديين .

وفضلا عن ذلك فإنه يجب التوجه إلى ظاهرة غزو القانون العام للقانون الخاص حيث اتسع مجال تطبيق قواعد القانون الاول على حساب قواعد

القانون الثاني ويبدو ذلك بصفة خاصة في نطاق المشروعات الخاصة ذات النفع العام ، وفي تنظيمها لبعض أوجه نشاط القطاع الخاص ورقاقته .

(٦) - الاختلاف من حيث المسؤولية :

يشير البعض من أنصار هذا الاتجاه للتدليل على وجهة نظرهم ، الى ظاهرة اختلاف مسؤولية الادارة العامة عن مسؤولية الادارة الخاصة . اذ يسأل عمال الادارة العامة عن جميع تصرفاتهم لزاء الجمهور ، وهذه المسؤولية قد تكون سياسية أو قضائية أو ادارية . أما عمال المشروعات الخاصة فهم وأن كانوا مسئولين أيضا اراء مالك المشروع وعماله المشروع ، إلا أن طبيعة هذه المسؤولية تختلف عن طبيعة مسؤولية الادارة العامة .

(٧) - اختلاف بعض المبادئ وأساليب العمل :

يرى بعض أنصار هذا الاتجاه للتدليل على سلامة قولهم في هذا الشأن ، أن الادارة العامة تختلف عن الادارة الخاصة من ناحية تطبيق بعض المبادئ واستخدام أساليب العمل وذلك على النحو التالي : -

(١) - أن المشرع العام يعمل عادة في ظروف احتكارية ، بينما تعود المشروعات الخاصة الى حد كبير روح المنافسة الحرة .

(٢) - أنه يجب على القائمين على شئون الادارة العامة التزام قاعدة المساواة بين المواطنين ، وعدم ايثار بعضهم بأنواع ممتازة من الخدمات لا يتمتع بها البعض الآخر ، هذا بينما لا يتقيد القائمون على ادارة المشروعات الخاصة بهذه القاعدة ، ومثال ذلك أنه ليس لموظف الجمعية الاستهلاكية مثلا أن يبيع السلع الغذائية بأجل أو بأقل من الثمن المحدد لمواطن أعتاد الشراء من الجمعية ، هذا

بينما يبيع التاجر بأجل أو بسعر غير مغالى فيه لأحد عملائه المنتظمين دون غيره من المشتريين العرضيين . ومثال ذلك أيضا أن موظفى الإدارة العامة يتقاضون مرتباتهم تبعا لقواعد ثابتة ومحددة سلفا ، هذا بينما لا يوجد ثمة ما يمنع المشروع الخاص من رفع أجر أحد موظفيه دون ضابط كحافز لزيادة الإنتاج .

ونرى أنه إذا كانت بعض المشروعات الخاصة تلتزم في بعض الحالات بتطبيق مبدأ المساواة بين المتعاملين معها ، فإنه يجب أن نلاحظ أن تطبيق هذا المبدأ في الإدارات الخاصة يعتبر وسيلة لكسب ثقة العملاء وتحقيق المزيد من الربح ، هذا بينما يفرض التزام الإدارة العامة به تطبيقا لأحكام الدستور والقانون . ولذلك يكون قرار الإدارة الصادر بالمخالفة لهذه الأحكام مشوبا بميب تجاوز السلطة عمقا للألغاء والتمويض لدى مجلس الدولة .

(٣) - تخضع الإدارة العامة لقاعدة مقتضاها وجوب تزويد المواطنين بكافة المعلومات التى تعينهم على استعمال حقهم فى الرقابة ، وعدم حجب هذه المعلومات عنهم إلا فى الحدود التى تقتضيها المصلحة العامة ( كالأسرار الحربية والاستراتيجية ) . ونتيجة لوجود هذه القاعدة فإنه يكون من واجب الإدارة أعداد أجهزة للاعلام لتسهيل مهمة الأفراد فى الحصول على ما يشاؤون من معلومات .

غير أنه يلاحظ أن المشروعات الخاصة كثيرا ما تهتم هى الأخرى بتزويد الجمهور بالمعلومات المتعلقة به وعدم حجب أى معلومات إلا فى الحدود التى يقتضيها المصالح الخاص .

(٤) - يجب على الموظف العام وهو يودى واجبه فى نطاق الإدارة العامة

أن يستثمر روح الخدمة العامة . ذلك أن الادارة العامة تستهدف تحقيق المصالح العام وتسمى إلى خدمة المواطنين لا إلى تحقيق الربح .

(هـ) - الموظف العام في الادارة العامة يعمل دائماً بعفته لا بأسمه . وذلك على خلاف العمل في المشروعات الخاصة حيث تكون القاعدة العامة هي تعامل القائم على ادارتها مع الجمهور بأسمائهم لا بصفاتهم .

وهذا استاذنا الدكتور الطهري من المنحصرين الاول بوجود فوارق جوهرية بين كل من الادارة العامة والادارة الخاصة .

موقفنا بين الاتجاهين السابقين ، اختلاف الغاية مع وجود قدر من المبادئ والتوجيهات المشتركة :

رأينا أن الاتجاه الاول ( المدرسة الحديثة ) قد ذهب إلى وحدة الادارة العامة والادارة الخاصة وعدم وجود فوارق حقيقية بينهما ، أما الاتجاه الثاني ( المدرسة التقليدية ) فقد ذهب كما سبق أن رأينا إلى نقيض ما ذهب اليه الاتجاه الاول ، حيث خلص إلى وجود فوارق حقيقية وجوهرية بين كل من الادارتين .

وبعد أن ناقشنا قدر الطاقة الاسانيد والحجج التي استند اليها كل من انصار هذين الاتجاهين ، رأينا أن تبرز ثمة حقيقة أساسية وتخلص في أن الادارة العامة تختلف عن الادارة الخاصة من حيث الغاية . فالادارة العامة تهدف إلى تحقيق المصالح العام أي إلى اسداء المنافع العامة ، بينما تهدف الادارة الخاصة اساساً إلى تحقيق المصالح الخاص أي إلى تحقيق الربح .

وقد ترتب على تباين واختلاف غاية كل من الادارة العامة والادارة



الخاصة وجود اختلاف بين كل منهما من حيث النظام القانوني الذي يخضع له كل من الإدارتين ومن حيث مجال كل منهما .

فبالنسبة لاختلاف النظام القانوني : نجد أن الإدارة العامة تخضع لنظام قانوني يختلف عن ذلك النظام الذي تخضع له الإدارة الخاصة إذ بينما تخضع الإدارة العامة لنظام القانون العام، من حيث الأصل ، نجد أن الإدارة الخاصة تخضع لنظام القانون الخاص .

وقد قرب على اختلاف النظام القانوني الذي تخضع له كل من الإدارتين اختلاف في طبيعة السلطة والمسئولية في كل منهما . فالإدارة العامة تتمتع بحزم من السلطة العامة ، أي بامتيازات ووسائل القانون العام . وهي وسائل وامتيازات استثنائية غير مألوفة لا يقرها القانون الخاص لأصحاب الإدارة الخاصة .

كذلك تختلف المسئولية في الإدارة العامة عنها في الإدارة الخاصة ، إذ بينما تكون المسئولية في الإدارة الخاصة قاصرة على المسئولية القضائية فضلا عن مسئوليتها أمام مالك المشروع ، فإن مسئولية الإدارة العامة تعدد صورها وأشكالها فتخضع للمسئولية القضائية فضلا عن خضوعها للمسئوليتين السياسية ( أمام التنظيمات السياسية ) والإدارية .

أما بالنسبة لاختلاف مجال كل من الإدارة العامة من الإدارة الخاصة :

فنجد أن مجال الإدارة العامة يعد أكثر اتساعا من مجال الإدارة الخاصة . وذلك أمر طبيعي . فالإدارة العامة تهتم بأشباع الحاجات العامة في الميادين المختلفة ، وبصفة خاصة في الدول الاشتراكية ، حيث تدخلت الدولة في جميع المجالات بما في ذلك المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي كانت الدولة تعزف عن ارتيادها من قبل . أما بالنسبة لمجال الإدارة الخاصة فهو يقتصر على المشروعات الاقتصادية التي ينبغي تحقيق الربح ومن ثم كان مجالها أقل من مجال الإدارة العامة .

وإذا كانت غاية الادارة العامة تختلف عن غاية الإدارة الخاصة وما استتبعه ذلك من وجود اختلاف حقيقى بالنسبة لإختلاف النظام القانونى ومجال كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة فإن ثمة حقيقة أخرى أساسية لا تقبل المناقشة لا من جانب أنصار المدرسة الحديثة ولا من جانب أنصار المدرسة الكلاسيكية . وتتلخص هذه الحقيقة في أن هناك قدر من المبادئ والتوجيهات المشتركة بين كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة . وهى مبادئ صالحة للتطبيق فى المجالين ومن أمثلة ذلك المبادئ والتوجيهات المتعلقة بالكفاءة وحسن الأداء والاقتصاد فى النفقات وحسن التطبيق وفاعلية الرقابة وغير ذلك من المبادئ المشتركة .

جملة ما تقدم أن الادوة تختلف عن الادرة الخاصة من حيث غاية وهدف كل منها . وقد أدى هذا الاختلاف إلى وجود بعض الفوارق بين كل من الإداريين من حيث النظام القانونى ومن حيث مجال كل منها . غير أن هذا التباين فى الهدف والغاية لا يمنع من تطبيق قدر معين من التوجيهات والمبادئ على كل من الإدارتين باعتبارها مبادئ وتوجيهات مشتركة وموحدة .

## ثانيا

### الادارة العامة والقانون الادارى

المدلول الوظيفى أو الموضوعى للإدارة العامة ومدلولها العضوى أو الهيكلى :

سبق أن عرفنا الادارة العامة ، وقلنا إنها تعنى مجموعة الأنماط المتشابهة المتعلقة بصنع القرار الادارى ( العملية الادارية ) الصادر عن جهاز إدارى ( منظمة عامة ) بغية تحقيق الأهداف العامة .

ونضيف أن تعبير « الإدارة العامة » يمكن إطلاقه على أحد معنيين متباينين : أولها وظيفي أو موضوعي ، والآخر عضوي أو هيكلي .

ويقصد بالمعنى الوظيفي أو الموضوعي للإدارة العامة ، النشاط الذي تباشره المنظمة الإدارية ( العملية الإدارية ) . ويقصد بالمعنى العضوي أو الهيكلي للإدارة العامة ، المنظمة الإدارية ذاتها ، مثل في هياكلها الإدارية وموظفيها الذين يزاولون النشاط .

وتبعاً لهذين المعنيين تمتاز جامعة الاسكندرية إدارة عامه بالمعنى العضوي أو الهيكلي ، وما يمارسه المديرون في هذه الجامعة وعلى اختلاف درجاتهم إدارة عامه بالمعنى الوظيفي أو الموضوعي .

والإدارة العامة بمدلولها الوظيفي والعضوي تمثل قطب الرحى في دراسة كل من علم الادارة العامة والقانون الإداري .

ذلك أن علم الإدارة العامة يتضمن مجموعة مبادئ والأساليب العلمية التي تنطبق على الإدارة منظمة ونشطا أي تبعاً لمادتها العضوي والموضوعي مثل مبادئ التنظيم والقيادة والرقابة .

وكذلك يتضمن القانون الإداري مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على ذات الإدارة سواء قصد بذلك مدلولها العضوي أو الموضوعي ، فيتناول مجموعة القواعد القانونية المتعلقة ببيان هيكل الجهاز الإداري في الدولة سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي ، وكذلك مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالنشاط الإداري ذاته . هذا فضلاً عن مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالرقابة القضائية على نشاط الإدارة . وبمعنى آخر أن القانون الإداري يدور حول مبادئه القانونية سواء كان مصيرها التشريع أو العرف أو القضاء .

غير أنه إذا كانت الإدارة تمثل محور الدراسة بالنسبة لكل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري على النحو السابق إبرازه ، فإنه يوجد فارق جوهري في كيفية وطبيعة الدراسة بالنسبة لكل منهما . اذ يهتم الأول بالجانب الفني للمنظمة الإدارية ونشاطها أي بالواقعة الإدارية نفسها ، بينما يهتم الثاني بالجانب القانوني لذات المنظمة ونشاطها أي بالمبادئ القانونية التي تهم المنظمة الإدارية هيكلًا ونشاطًا . ونسوق أمثلة ثلاثة تتعلق بتباين طبيعة الدراسة على النحو التالي :

أ - للموظف العام : فينبغي يهتم القانون الإداري بالشروط التي يجب توافرها في الموظف العام ، كشرط السن ، والجنسية ، والمأهل ، والخبرة ، وحسن السمعة ، ويضع قاعدة عامة تحدد الشروط الواجب توافرها للرقبة سواء على أساس الأقدمية المطلقة أو الاختيار ، وكذلك يضع الأحكام الخاصة بحقوق الموظف ( كالمقبات والملاوات ) وواجباته وتأديته وانقضاء خدمته .

نجد أن علم الإدارة العامة حينما يتعرض لهذه المسألة ( الموظف العام ) لا يتناولها من الجانب القانوني ، وإنما يتعرض لها فقط من الجانب الفني ، حيث يعني باحث الإدارة العامة بتساؤلات من طبيعة : مايرة . فيقتسام هل تكفي الشروط التي حددها المشرع لتقليد الوظيفة العامة أم أنها يجب أن تفقر بالتدريب على العمل ؟ ، وإذا كان ذلك ، فهل يجب أن يكون هذا التدريب سابقا على الالتحاق بالعمل أم أثناءه ؟ ، وهل يجب أن يتم هذا التدريب داخل العمل أم خارجه ؟ وكذلك يهتم الباحث لعلم الإدارة العامة بالمقارنة بين أفضل الأساليب لرقبة الموظفين ، وبيان مزايا وصيوب كل منها . كذلك يهتم بمدى الجزاء التأديبي لردع الموظف ، وهل يمكن الاستغناء عن هذا الجزاء التأديبي بوسيلة أخرى لا يعتبرها القانون جزاء ؟ وكيف تكون علاقة الرئيس بمعه ومعه وكيف يكون هذا الرئيس قائدا لا مجرعا لمؤلااء المزموسين ؟



ب - القرارات الإدارية : فيعرض القانون الإداري لشروط صحتها (فنصدر عن سلطة مختصة ، ووفقا لاجراءات ولاشكال محددة ، وأن تكون هذه القرارات سليمة من حيث السبب والمنحل والناية ) ، وكيفية تنفيذها وكيفية سحبها ، وكيفية الطعن فيها بالطريق الولاى (التظلم الإدارى) ، أو بطريق الطعن القضائى الغاء وتمويضا .

أما علم الإدارة العامة فيهتم أساسا بكيفية صنع القرارات الإدارية أى بتبيان المراحل التى تمر بها القرارات الإدارية حتى لحظة صدورها ، وكيفية تنفيذها ، ومدى اتفاقها مع الأهداف التى يراد منها المساهمة فى تحقيقها ، وكذلك مدى قبولها لدى الرأى العام ، وكيف تضمن فى نهاية المطاف صدور القرار المناسب فى الوقت المناسب . أما مسألة شرعية أو قانونية هذه القرارات فلا تسمى دارس الإدارة العامة بقدر ما تسمى الدارس للقانون الإدارى .

ج - الشركات العامة : فيهتم القانون الإدارى بالطبيعة القانونية لهذه الشركات ، وهل تعتبر من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص ، ويهتم أيضا بتحديد طبيعة العلاقة التى تربط العاملين بها وهل هى علاقة تنظيمية (لائحية) أم علاقة تعاقدية تحكمها قواعد القانون الخاص . وهل تعتبر القرارات الصادرة عن هذه الشركات قرارات إدارية يقبل الطعن فيها بالالغاء لدى مجلس الدولة أم أنها ليست قرارات إدارية ؟ وماهى طبيعته القانونية لأموال هذه الشركات ، هل هى أموال عامة تخضع للنظام القانونى للأموال العامة من عدم جواز التصرف فيها أو الحجز عليها أو اكتسابها بالتقادم أم أنها تعتبر أموالا خاصة بمرى عليها - من حيث الأصل - قواعد القانون المدنى فيجوز التصرف فيها والحجز عليها .

بينما يهتم علم الإدارة العامة بعملية نجاح هذه الشركات فى تأدية وظيفتها

الأقتصاديه بأقل قدر ممكن من الوقت والجهد والمال حتى يتسنى تحقيق الغاية التي قامت من أجلها هذه الشركات .

الباحث أذن سواء في علم القانون الإداري أو في علم الإدارة العامة يدرس الإدارة العامة بمفهوميهما اللذين حددتهما ( الوظيفة والمضوى ) . فعلى حين يعنى الباحث للعلم الأول بالجوانب القانونية للإدارة العامة ، تتجه عناية الباحث في العلم الثاني بالجوانب الفنية لها . ففى مثال جامعة الإسكندرية ينظر دارس القانون إلى الجامعة كهيئة عامة ، تعمل وفقاً لقانون خاص ، وما يتصل به من قرارات جمهورية أو وزارية ، ومن أحكام يصدرها المجلس الإداري منه والمدنى بمناسبة ما تعرض عليه من أفضيه ، ويستخلص الدارس من هذه القوانين والأحكام الإطار القانوني الذي تعمل فيه هذه المنشأة . ويكشف عن توزيع الاختصاص داخلها وحقوق الموظفين بها ، وشروط قبول الطلاب ، وقواعد النجاح والرسوب ، والتأديب ، وما شاكل ذلك من النقاط التي لها طابع قانوني محال .

أما الدارس لعم الإدارة العامة فهو ينظر إلى الجامعة من زاوية مغايرة لتلك التي ينظر منها دارس القانون ، فهي عدة منظمة لها أهداف محددة تعمل على تحقيقها فيقتسم كيف تدار هذه المنظمة حتى تحقق جميع أهدافها بكفاية ووفرة . غير أن استقلال علم الإدارة العامة عن علم القانون الإداري على النحو السابق إبرازه - حيث يعنى الأول بالجانب الفني للمنظمة الإدارية ويعنى الثاني بالجانب القانوني لها - لا يعنى بحق فصل كل منها عن الآخر . فكل العلمين يؤثر في الآخر ويتأثر به ومن ثم تعد دراسة الإدارة العامة من الجانبين الفني والقانوني ضرورة لا بد منها لتقديم الجهاز الإداري ، والفائد الناجع هو الذي يجمع بين هاتين الدراستين .

وتبدو مظاهر تأثير كلا العاملين ببعضها البعض في الأمور التالية :

(١) - أن علم الإدارة العامة ، وأن أهم بصقة أساسية بدراسة المنظمة الإدارية من الجانب الفني ، إلا أنه يضع في الاعتبار الأنظمة القانونية المطبقة لما لها من أثر لا يمكن أنكاره على نشاط الإدارة ، كما أن القانون الإداري وأن أهم بالجانب القانوني للمنظمة ، إلا أنه يتدخل في الاعتبار المبادئ العلمية السليمة للإدارة العامة .

(٢) - أن الإدارة العامة تخضع في ممارسة نشاطها للقانون الإداري وبصفة خاصة ولقواعد القانون بصفة عامة ، وهو ما يطلق عليه اصطلاحاً التزام مبدأ الشرعية ، أو مبدأ سيادة القانون .

ويتطلب على ذلك وجوب انساق جميع أعمال الإدارة من حيث الشكل والموضوع لأحكام القانون ، فيكون على المدير أن يعمل في نطاق هذه الأحكام فيحترمها نصاً وروحاً ، إيجاباً وسلباً ، وإلا تعرض هو وتصرفاته للمسائلة . إذ قد يلتزم بالتعويض أما في ذمته المالية إذا كان هناك خطأ شخصي قد ارتكبه ، وأما في ذمة المنظمة في حالة الخطأ المرفقي هذا فضلاً عن إلغاء القرار الإداري المخالف لأحكام القانونية .

فإذاً يجب أن يلاحظ أن خضوع الإدارة لأحكام القانون لا يعني حتمياً تقييدها وحرمانها من أي حرية في التصرف ، إذ قد تملك الإدارة العامة قدراً من الحرية في مباشرة نشاطها فلا يقرض عليها سلوك معين يلتزمه في تصرفها لا تحيد عنه ، حيث تتمتع بحرية في وزن الملابسات وتقدير الظروف والمناسبات التي تدعو للتصرف . وفي هذه الحالة نكون أزاء ما يسمى بالسلطة التقديرية للإدارة .

على أنه يجب أن يراعى أنه حتى لو كانت الإدارة تنمتع في بعض الحالات بسلطة تقديرية على النحو السابق فلا يجب أن يغيب عن الذهن أن سلطة الإدارة العامة في هذا المجال ليست بسلطة مطلقة ، فهي مقيدة بوجوب خضوعها لحكم القانون من حيث الغاية ، إذ يجب عليها أن تتوخى في جميع تصرفاتها تحقيق الصالح العام ، فإذا انحرفت عن هذه الغاية اتسم تصرفها بغيب اساءة استعمال السلطة وكان قابلا للإلغاء مرتبا بالتعويض .

(٣) - وجود قدر مشترك من المسائل والموضوعات في كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة . مثل مسألة التنظيم الإداري - سواء اتخذ هذا التنظيم أسلوب المركزية أو اللامركزية ، وسواء أكانت هذه اللامركزية عليه أم مرفقيه - وكذلك مسألة الوظيفة العامة ، ومسألة القرار الإداري .

(٤) - وأخيرا يبدو الاتصال وثيقا بين الإدارة العامة والقانون بصفة عامة حين يعد الموظفون (رجال الإدارة) مشروعات القوانين التي يتقدم بها الوزراء إلى الهيئة التشريعية . هذا فضلا عن قيام السلطة التشريعية في كثير من الحالات بمد أقرارها لبعض القوانين بشروط السلطة لجهة الإدارة بإصدار القواعد والوائح التي تتطلبها تفصيلات تنفيذ هذه القوانين ،

حصول ما تقدم أن علم الإدارة العامة وعلم القانون الإداري علمان متكاملان يؤثر كل منهما في الآخر ويتأثر به . ودراسة أيهما دون الآخر يصحها بالقصور والعقم ، ذلك أن كلا العليين يسهم - كما سبق ورأينا - في دراسة المنظومة الإدارية ، ويستهدفان معا أن تؤدي هذه المنظومة نشاطها على أكمل وجه في نطاق الأهداف التي ترسمها الدولة .



## ثالثا

### الإدارة العامة وعلم السياسة

دعوى انفصال السياسة عن الإدارة :

يمتدح د ولسن ، أحد الرواد الأول الذين نادوا بانفصال السياسة عن الإدارة ، وذلك في بحثه الصادر في سنة ١٨٨٧ تحت عنوان « دراسة الإدارة العامة » .

وقد حاول د ولسن ، في بحثه السابق أن يجد معيارا للتفرقة في هذا الشأن بين الإدارة العامة والسياسة فقال : « أن الإدارة إنما تعنى كيفية أداء الأعمال على عكس السياسة التي تعنى تحديد الأهداف وتحديد ما ينبغي القيام به من أعمال ، هذا فضلا عن أن السياسية تنقسم بالتسرع والاندفاع ولذلك فإن الشئون الإدارية تختلف عن الشئون السياسية رغم أن السياسة هي التي تحدد مهام الإدارة » .

ويرى د جودنو ، في مقاله الصادر في عام ١٩٠٠ تحت عنوان « السياسة والإدارة أن النظرية الديمقراطية في الحكم إنما تقوم حقيقة على إقرار التفرقة بين السياسة والإدارة . فواجب الوزراء رسم السياسة ، بينما واجب الموظفين العمل على تنفيذها » .

وترجع دعوى الفصل بين السياسة والإدارة إلى مركز الإدارة العامة في النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية ، حيث تدخلت الأحزاب السياسية في شئون الإدارة العامة ، فأهدرت استملاكها وخلقت نوعا من الفساد الإداري . فعلى الرغم من أن النظام السياسي في أمريكا يقوم على أساس الفصل التام بين سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، إلا أن الواقع العملي كان

يسير على غير ذلك ، حيث سعى كل حزب سياسي الى ملء المناصب الادارية  
بأيديه وأتباعه ، والعمل بشتى الصور على أبعاد منافسيه من المناصب الهامة بمجرد  
فوزه بسلطة الحكم .

وقد كان هذا التدخل يحدث من قبل السلطة التشريعية ، لكن نحرض ، حيث  
تضبط الاغلبية فيه على الرئيس الذى هو فى ذات الوقت رئيس السلطة التنفيذية  
وزعيم الحزب الحاكم .

ولذلك كانت الادارة تنسب الى اسم الرئيس أو اسم الحزب ، فيقال  
Kennedy Administration نسبة الى حكم كينيدي أو فترة حكم الحزب  
الديمقراطى . وهكذا كانت الوظائف العامة فى النظام الأمريكى وكأنها غنائم  
يثرى بها الحزب الفائز فى المعركة الانتخابية .

وهكذا تركت السياسة آثارا سيئة فى أذهان المفكرين فى الادارة العامة  
وجاءت الدعوة للفصل بين السياسة والادارة ابتغاء استقرار هذه الأخيرة  
وسلامتها وتحقيق كفايتها وكفاءتها .

وتنتيجة لذلك قامت حركة الإصلاح الإدارى فى الولايات المتحدة ابتدا من  
عام ١٨٨١ وكذلك حركة إعادة تنظيم الادارة الحكومية منذ عام ١٨٨٨ وكذلك بقيام  
لجنة كوكرل فى مجلس الشيوخ ( Cookrell Committee ) . ثم تبسع ذلك  
قيام لجان متعددة للإصلاح الإدارى ولإعادة التنظيم الحكومى .

كما سبق يتضح أن دعوى الفصل بين السياسة والادارة لم تنشأ لأسباب عليية ،  
أو تبعاً لمبادئ مجردة ، وإنما كان ذلك لظروف معينة سبق إيضاحها وهى  
الظروف السياسية بالولايات المتحدة الأمريكية وحدها . ولذلك فإنه يجب  
تفسير ما قال به د ولسن ، فى بحثه السابق الإشارة إليه فى ضوء البيئتين والظروف

التي كتب فيها هذا البحث ومن ثم فيجب أن ينصرف مفهوم السياسة (Politics) الذي نادى به د. ولسن ، الى السياسة الحزبية لجسب (Party Politics) وليس بمفهوم الساسية بالمعنى العلمى المتعارف عليه .

والحقيقة أن دعوى الفصل بين السياسة والادارة قد أصبحت مهجورة بعد أن حققت الادارة العامة ذاتيتها كنظام درامى ، وأصبحت الادارة العامة ترتبط بالسياسة أوثق ارتباط ، وخير دليل على ذلك أنه عندما بدأت الدراسة الأكاديمية لعلم الادارة العامة فى فرنسا كان مقرها الأول فى معهد العلوم السياسية فى أوائل الستينات من القرن الحالى .

وتبدو مظاهر علاقة الادارة العامة بالسياسة العامة أن هذه الأخيرة إنما تتعلق كما سبق وذكرنا بتحديد الاهداف التي تسعى إلى تحقيقها الادارة العامة ، فالسياسة العامة تحدد الاتجاه العام ، وتسعى الادارة العامة إلى الوصول إلى هذا الاتجاه . ولذلك فقد ذهب البعض إلى القول بأن الادارة العامة والسياسة العامة وجهان لعملة واحدة .

ويبدو مظهر هذه العلاقة الوثيقة بين الادارة العامة والسياسة العامة فضلا عما سبق ، فى التداخل - فى غالب الأحيان - بين الادارة العامة والحكومة من الناحية العضوية ، حيث يكون هناك جمع بين عضوية الحكومة وعضوية الادارة . ذلك أن الوزير لم يعد الآن عضوا سياسيا فى الدولة فكسب ، وإنما يعتمد فضلا عن ذلك رئيسا للجهاز الإدارى يعمل على رأس وزارته .

من أجل ذلك قيل بأن الادارة العامة تحظى بأهتمام السياسيين كما تحظى السياسة العامة بأهتمام الإداريين . وتفسير ذلك أن السياسيين يهتمون بالادارة العامة بوصفهم وزراء أو باعتبارهم أعضاء فى المجالس النيابية أو فى المنظمات

السياسية أو الشعبية ، كما أن الإداريين يهتمون بالسياسة العامة كأعضاء مسئولين حيث يشاركون الوزراء في مقترحاتهم وآرائهم في رسم الاهداف العامة ، كما يظهر اهتمامهم بالسياسة في حالة تمتعهم بعضوية التنظيمات السياسية ( الأحزاب ) ولذلك قيل أن الإداري الناجح هو الذي يملك حاسة سياسية سادة بموارد الحواس الخمس المعروفة .

خلاصة ما تقدم أن هناك ارتباطا وثيقا بين السياسة والإدارة لا انفصالا بينهما وأن كان ذلك لا ينفي ذاتية علم الإدارة كعلم مستقل إلى جوار العلوم السياسية اذ تبقى الواقعة الإدارية *Fait administratif* متميزة عن الواقعة السياسية *Fait Politique* .

## رابعا

### الإدارة العامة وعلم النفس الاجتماعي

يتضمن علم النفس الاجتماعي للنظريات والدراسات التي تحكم ميول الفرد في الجماعة واتجاهاته وغرائزه وكذلك كل العوامل التي تحكم في تصرفاته .

ولما كان علم الإدارة العامة — كما سبق وأوضحنا — يتضمن المبادئ والاسس التي بواسطتها يستطيع المدير تحقيق الاهداف المرسومة بكفاءة عن طريق تنظيمه للجهود البشرية داخل المنظمة الادارية وتسيقها والرقابة عليها ، فان وثيقة الصلة تبدو ظاهرة بين كل من علم النفس الاجتماعي وعلم الإدارة العامة ، فالمدير الفعال لا يستطيع أن يقوم بالمهام المطلوبة منه بنجاح إلا عن طريق



للمامه بنظريات واسس علم النفس الاجتماعى فينفهم نفسية من يعملون معه ، وكيف يستطيع التأثير عليهم ، وأقناعهم ، وحفزهم لأداء العمل عن حماس لا مجرد أنه أمر لازم ومفروض عليهم ، فيستعمل المدير وسائل التشجيع والترغيب ، ويعمر على احتفاظهم بروح معنوية عالية ، ورغبة جادة صادقة فى أداء واجباتهم . والحقيقة أن الصلة بين علم النفس الاجتماعى وعلم الإدارة أصلة وثيقة اذ يكون الإنسان مديرا أو مدارا هو محور الدراسة فى كلا العلمين والمدير الذى يمتنع عن النزود بنظريات وأسس علم النفس الاجتماعى سوف يبعد بالتأكيد عن .ظاهر القيادة الحسنة لعجزة عن تفهم نفسية العاملين معه .

ويرجع الفضل فى ابراز الصلة بين علم النفس الاجتماعى والإدارة العامة إلى العالم الأمريكى سيمون H. simon وهذه الصلة الوثيقة يجب أن لا تؤدى إلى الخلط بين هذين العلمين . إذ يبقى لكل منهما ذاتيته واستقلاله وبجالة الخاص .

### خاتمة

## الإدارة العامة وعلم الاقتصاد

ذكرنا أن الدولة الحديثة وبصفة خاصة الدولة الاشتراكية لم تعد تقنع بوظائفها التقليدية البحتة ، وإنما آثرت أن تقوم بنفسها بتحقيق الرقابة الاقتصادية . فتدخلت فى النشاط الاقتصادى الذى كان من قبل منطقة محرمة لمكالمال الأعمال لا تهرق على الدخول فيها ، فأرست النشاط التجارى والصناعى والزراعى ، المالى وذلك عن طريق المشروعات العامة المملوكة لها .

وقد ترتب على وجود هذه الظاهرة أن نشأت صلة وثيقة بين علم الإدارة العامة وعلم الاقتصاد ، وذلك فى النطاق الذى مارست فيه الدولة النشاط الاقتصادى ،

وتبدو هذه الصلة في أن علم الإدارة العامة إنما يهدف إلى تحقيق أهداف الدولة — ومنها الأهداف الاقتصادية — بكفاءة وبكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة من حيث الجهد والوقت والمال ، وهذا لا يخرج أيضا عن الهدف الخاص لعلم الاقتصاد بصفة عامة .

ولذلك فإن من واجب الإداري أن يكون متفهما لمشاكل بلده الاقتصادية حتى يستطيع تنفيذ الخطط والسياسات الاقتصادية، ولن يتسنى له ذلك حقيقة إلا إذا كان لديه دراسة بالقواعد والنظريات الاقتصادية المتباعدة .

## الفصل الثالث

### التطور التاريخي للإدارة العامة

تتناول بالحديث في هذا الفصل نقطتين أساسيتين الأولى تتعلق بنشأة الإدارة العامة أى ظهور حركة الإدارة العلمية وتطورها، والأخرى تتعلق بمدى الإهتمام بدراسة الإدارة العامة وتميمتها .

#### أولا

#### ظهور حركة الإدارة العلمية وتطورها

ذكرنا فيما سبق أن الإدارة العامة كانت تعتمد قديما على المهارة الذاتية والخبرات الشخصية لدى القائمين بها . ولذلك رأينا لإنجاء بعض كتاب الإدارة العامة صوب القول بفنية الإدارة دون علميتها .

غير أن إعتبار الإدارة العامة - في وقتنا الراهن - علما بالمفهوم المصطلح عليه الذى ينطبق على سائر العلوم قد إرتبط بظهور الدراسات التى قام بها بعض العلماء فى نطاق المشروعات الخاصة وأعى إدارة الأعمال . أى بظهور حركة الإدارة العلمية .

ومن أقطاب حركة الإدارة العلمية ، فردريك تايلور ، و هنرى فايول ، فرانك جيلبرت ، . ومن المفيد فى هذا الصدد أن نشير بإيجاز إلى حياة وأفكار كل منهم على التوالى :

أولا : فردريك تايلور F. Taylor

يعتبر فردريك تايلور — كما يطلق عليه البعض — أب الإدارة العلمية أو الإدارة الحديثة. ويعتبر مؤلفه « مبادئ الإدارة العلمية » ، *The principles of scientific adm.* الذي ضمنه أفكاره ، الرواة الأولى التي بدأ بها ثورة الادارية .

وقد بدأ تايلور حياته العملية عام ١٨٧٣ ميكانيكيا ثم مهندسا في إحدى شركات الصلب في ولاية بنسلفانيا بالولايات المتحدة الأمريكية . وتتلخص أفكاره فيما يلي : —

١ — تحقيق الكفاية الإنتاجية :

رأى تايلور أن تحقيق الكفاية الإنتاجية لدى الأفراد وفي الأدوات يكون من خلال دراسة للوقت والحركة *time and motion study* . ومعنى ذلك تحليل كل عملية ، وبيان الحركات اللازمة لانجاءها ، وتحديد الوقت اللازم لأداء كل حركة فيها ، ومدى إمكان تشغيل اليدين بدلا من يد واحدة ومن ثم يمكن معرفة ما يجب أن ينتجه كل عامل أو آلة في وحدة زمنية ولتكن يوما مثلا . كما يمكن تفادي الحركات غير اللازمة أي غير الضرورية في عملية الإنتاج والتي تستنفذ بعض الجهد والوقت بلا مبرر . وقد أدت نظرية تايلور في البحث هذه بأن نعت البعض نظرية تايلور بالنظرية الفسيولوجية لشدة تعلقها بحركات الأعضاء في الجسم .



#### ٢ - التخصص وتقسيم العمل ، والفصل بين العمل الفكري والعمل التنفيذي ؛

يشير تايلور إلى وجوب أن يكون لكل جماعة من العمال ملاحظا، ويكون فوق هذا الملاحظ عددا من الرؤساء بحيث يصدر كل من هؤلاء الأخيرين أوامره - في نطاق تخصصه - إلى العامل مباشرة . وعلى ذلك ، قال عامل الذي حدد له ملاحظة عملا معيناً ينتمى إلى تخصصات مختلفة قد يلقى في نفس الوقت أوامر لها طابع فني من عدة رؤساء فنيين وظيفيين دون الملاحظ . وهذا ما يؤدي بالضرورة في نظره إلى الأخذ بمبدأ تعدد الرؤساء . حيث لا يمكن لشخص واحد أن يقوم بجميع الأعمال الإشرافية والتوجيهية

#### ٣ - ضرورة اختيار العمال وتدريبهم على أسس علمية منهجية :

أشار تايلور في النهاية إلى ضرورة اختيار العمال وتدريبهم ، وإختيار العمل المناسب لكل منهم بحيث يستطيع أدائه بكفاية وفماية ، كما أشار إلى ضرورة تحقيق التعارن بين المديرين والعمال ، وتقسيم المسئولية بين الجانبين ، والتخطيط للعمل وتنظيمه والإشراف عليه، وكان يرى تايلور أن ذلك سوف يؤدي فعلا إلى نقص التكلفة بالنسبة إلى صاحب العمل وإلى زيادة العائد بالنسبة للعمال .

غير أنه يلاحظ أن فكرة تعدد الرؤساء التي قال بها تايلور لم تلق قبولا كبيرا . إذ لوحظ أن الأخذ بفكرة تعدد الرؤساء قد يؤدي إلى الارتباك في العمل ، وأن زيادة الإشراف وتشابكه يؤدي إلى كثرة النفقات : لذلك يفضل المديرون أن توجه أوامره المفكرين ، إلى الملاحظ وحدهم الذي يجب عليه أن يوجهها بعد ذلك إلى عماله التابعين له .

٤ — كان تايلور يؤمن بجدية الحوافز الاقتصادية لتشجيع العمال وفتح باب الترقى أو التدرج الوظيفى أمامهم وهو يرى فى ذلك تحقيق لمصلحة رب العمل من ناحية ومصلحة العاملين من ناحية أخرى .

وقد أشار تايلور إلى الغرض من إبراز هذه الأفكار التى ضمنها مؤلفه ترجع لأسباب ثلاثة : أولها تبيان أن الخسارة الكبيرة التى تتحملها الولايات المتحدة تكمن فى عدم الكفاية فى أداء معظم الأعمال اليومية . وثانيها : الاقتناع بأن علاج عدم الكفاية يكون فى الإدارة المنظمة لافى وجوب البحث عن شخص غير عادى يتولى مهام هذه الإدارة وثالثها : إثبات أن الإدارة علم حقيقى بمعنى الكلمة يعتمد على قوانين واضحة ومحددة وعلى قواعد ومبادئ تسرى على جميع أنواع النشاط الإنسانى ، وأنه متى تم تطبيقها تطبيقا سليما فإن النتائج الحسنة للإدارة سوف يكون تحقيقها أمرا محتوما .

٢ — هنرى فايول : Henri Fayol

فرنسى الأصل ، عمل فى بداية حياته مهندسا فى إحدى شركات التعدين وتدرج فى مناصبها حتى صار مديرا عاما بها فى عام ١٨٨٨ ، وقد توصل خلال عمله كمدير عام لهذه الشركة إلى بعض الأفكار التى ضمنها مؤلفه المنشور عام ١٩١٦ بعنوان :

**Administration industrielle et generale**

وقد أبرز فايول أن نشاط أى مشروع صناعى يمكن تقسيمه إلى مجموعات

سنة أو وظائف ستة : ح

- ١ - الوظيفة الفنية *la fonction technique* وتمثل في الإنتاج .
- ٢ - الوظيفة التجارية *la fonction commercial* وتمثل في ( الشراء والبيع - المبادلة ) .
- ٣ - الوظيفة المالية *la fonction financiere* وتمثل في الحصول على الموارد المالية والاقتصاد في إستغلالها .
- ٤ - الوظيفة المحاسبية *la fonction ocmptable* (الحسابات والتزانية والاحصاءات) .
- ٥ - وظيفة الأمن *la fonction de securite* وتمثل في حماية الممتلكات والأفراد .
- ٦ - الوظيفة الادارية *la fonction administrative* . وقد قسم قابول هذه الوظيفة الادارية إلى عناصر خمسة نوجزها فيما يلي :-

- أ - التخطيط *Planning*
- ب - التنظيم *Orgānisation*
- ج - القيادة أى سلطة إصدار الأوامر *Commander*
- د - التنسيق *Coordination*
- هـ - الرقابة *Control*

ومن خلال ما تقدم نرى أن قابول قد تميز عن قابلور في إعتباره الوظيفة الادارية وظيفة مستقلة بمحاور الوظائف الخمس الاولى التى يقوم عليها كل مشروع ، وإعتبار الإدارة عملاً قائماً بذاته له أهميته الحاسمة ووجوده المستقل .

وفضلا عن ذلك فإنه يلاحظ أن قايلول كان دائما في نظريته إلى الإدارة ، إذ رأى فيها هذا يخضع لقواعد واحدة أيا كان نوع نشاط المنظمة ، أى أنه يؤمن بعمومية مبادئ الإدارة .

غير أنه يلاحظ إذا كان الإيمان بمبدأ عمومية مبادئ الإدارة هو حقيقة كل من قايلول وقايلول ، إلا أنه يجب أن لا يغيب عن الذهن أن قايلول قد ركز بحثه على المستوى الأدنى للمنظمة وبدأ منها متجها إلى القمة ، بينما إهتم قايلول في أبحاثه ودراساته بالمدير الأهل هابطا إلى القاعدة ، وهذا الاختلاف يفسره بالطبع تباين المركز الاجتماعي لكل منهما ، إذ سبق أن ذكرنا أن قايلول قد بدأ حياته عاملا فوجبة بصره إلى تحسين أحوال زملائه العاملين ، وأشار إلى إمكانية تحويل حالة السكون واللامبالاة السائدة لديهم إلى حالة حركة إذا ما أتبعوا لهم قرص الترقى من وظائف التنفيذ إلى وظائف التفكير .

أما قايلول فقد سبق أن ذكرنا أنه قد بدأ حياته العملية مهندسا فكان من الطبيعي أن يؤثر وضعه الاجتماعي في طبيعة دراسته ، فبدأها مهتما بأحوال المديرين أنفسهم .

وقد حاول قايلول إبراز النقاط الآتية : —

- ١ — ضرورة مركزية القيادة وإعطائها أهمية كبرى في التنظيم الإدارى
- ٢ — احترام مبدأ وحدة الرئاسة إذ لا يمكن للوظف أو العامل الواحد أن يتلقى تعليماته وأوامره من رئيسين .
- ٣ — احترام مبدأ التخصص وتقسيم العمل لما يؤدي إليه ذلك من توفير أكثر النفقات من حيث المال والوقت والجهد .



### ٣ - فرانك بنكسر جلبرت Frank Bunker Gullberth

بدأ حياته بناء ، وقد اشتهر هو وزوجته ليليان بنظام يسمى النظام السريع ، وهو - جلبرت - يفترض أن هناك دائما طريقة واحدة مثلى لأداء أية عملية ، وهذه هي الطريقة التي يجب اكتشافها . اذ قد سأل بعض زملائه عن الطريقة التي يتبعها كل منهم في أحجار البناء فتلقى منهم أجوبة متفاوتة ، بل لاحظ أن كلا منهم لا يطبق الطريقة التي يتبعها هو شخصيا عند قيامه بالعمل ، فأخذ يفكر في أفضل الطرق لوضع الحجر مقتنعا بأن هناك طريقة واحدة هي الأحسن في هذا الشأن وهي التي تؤدي بها هذه العملية بأقل عدد ممكن من الحركات ، وبأكثر الأوضاع راحة في النطاق المكان .

وبتطبيق أفكاره على الحرفة التي يزاولها ( البناء ) انخفض عدد الحركات المستعملة لوضع الحجر الواحد من ١٨ الى ٥ ، فزاد عدد الأحجار بذلك التي تبني في الساعة الواحدة من ١٧٥ الى ٢٥٠ أى بمقدار الضعف ، وبالتالي زاد الإنتاج ١٠٠ ٪ عما كان عليه من قبل . والسرعة في النظام الذي اقترحه جلبرت نتجت من خفض حجم الجهد الذي يبذله العامل نتيجة استبعاد الحركات غير اللازمة فضلا عن ترتيب الأفراد والمواد المستعملة .

### انتقال حركة الادارة العامة الى مجال الادارة العامة :

رأينا كيف أسهم رواد حركة الادارة العلمية في تدهيم الأسس والمبادئ التي يقوم عليها علم الادارة في نطاق المشروعات الخاصة ، وكذلك في استقلال الإدارة باعتبارها وظيفة مستقلة ومتميزة عن الوظائف الأخرى لهذه المشروعات .

هــمير أنه قد بدأ التفكير بعد ذلك في الاستفادة من الدراسات التي تمت في مجال المشروعات الخاصة وقطبية في مجال القطاع الحكومي ، وذلك بعد تطويرها وما يتفق والنظام الإداري .

وقد استتبع ذلك أن اهتم فقهاء القانون العام بدراسة أصول وهادى الادارة العامة ، فأنشئت المعاهد والهيئات المتخصصة لدراسة هذا العلم ، وصدرت كثير من الدوريات والمجالات الادارية التي هتت بدراسة الاسس النظرية والفكرية للادارة العامة ، كما أدخلت مادة الادارة العامة ضمن مواد الدراسة في كثير من جامعات العالم المتقدمين .

## ثانيا

### الاهتمام بدراسة الادارة العامة وتنميتها

خطت الادارة العامة منذ بداية القرن الحالى بعناية أغلب الدول لمعاصرة ، ولذلك يوصف القرن الحالى بأنه قرن الثورة الادارية

ونعرض فيما يلى للجهود التي بذلت من أجل الاهتمام وتنمية الادارة العامة في مصر ثم على الصعيد العربي ، ثم على الصعيد العالمى على التوالى :

#### أولا . الادارة العامة في مصر :

من الثابت أن اهتمام القانونيين بالادارة العامة - في مصر - كعلم لم يبدأ إلا بعد أن طرقتها أساتذة كلية التجارة بجانب دراستهم لإدارة الاعمال ، إذ

قدم هؤلاء الاخرون مساهمات حادة أوقدت الشعور عند ذوى الثقافة القانونية بالاهمية البالغة للإدارة العامة ، ونبهتهم إلى أن دراسة طرق العمل من أجل زيادة الكفاية الادارية لا تقل خطورة أن لم تكن تفوق دراسة النصوص القانونية وأحكام القضاء المتعلقة بالجهاز الإدارى . إذ أن ضمان احترام مبدأ الشرعية فى كافة نشاطات أجهزة الإدارة لا تكفى البتة لضمان فاعليتها وكفايتها وانتظامها . فليس أسهل على رجل الإدارة المتمرس من أن يرتكب المخالفة باسم القانون وتحت حمايته دون أن يعجز عن أن يكسو تصرفه الخفاف للقانون ثوبا زائفا من المشروعية . هذا فضلا عن عجز النصوص القانونية وحدها عن أن تغطى النقص فى التدريب أو ضعف توجيه والإشراف والرقابة أو عدم القدرة على اتخاذ القرارات الملائمة فى الأوقات المناسبة .

لذلك قلبه المشرع المصرى منذ أمد غير بعيد إلى ضرورة الاهتمام بدراسة الإدارة العامة كعلم له مقوماته وأصوله وذلك بغية تحسين وأصلاح الجهاز الإدارى ، فأنشأ العديد من المعاهد والهيئات المتخصصة ، نعرض لبعضها بحسب تاريخ انشائها على التوالى .

#### أولا : معهد الإدارة العامة :

أنشئ هذا المعهد بمعاونة هيئة الأمم المتحدة بالقانون رقم ٩٥٧ لسنة ١٩٥٤ باعتباره ، هيئة مستقلة له الشخصية الاعتبارية . الغرض منه إعداد الموظفين العموميين أعدادا عليا وعمليا على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الإدارة ، ( م ١ ) .

وقد حدد المشرع الموضوعات التى يتقوم المعهد بتدريسها عن طريق المحاضرات وحلقات البحث والمناقشات والمشاهدات الواقعية فى أمور الإدارة

العامّة ، وتشمل : أصول الادارة العامة - الادارة المالية وأعمال المستخدمين واختبارهم - السياسة العامة والجم -از الحكومى - دراسات فى المسائل الاقتصادية - دراسات فى تخطيط وسائل المصروفات والادارات - دراسة أمور التنظيم العامة وطرق العمل - وذلك بالإضافة إلى أمور تدريب الموظفين على أداء أعمالهم عليها .

ولمجلس إدارة المعهد إضافة مواد دراسية أخرى أو تعديل المنهج بما يهيء جميع الوسائل التى تؤدى إلى تحقيق أغراضه . وقد أعيد تنظيم المعهد بالقرار الجمهورى رقم ١٢٣٠ لسنة ١٩٦٣ باعتباره هيئة عامة فى تطبيق قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ . كذلك صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢١١٣ لسنة ١٩٦٣ بمرىان أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٣ على المعهد .

#### ثانيا : معهد التخطيط القومى :

أنشئ هذا المعهد بالقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٩٠ . وأغراضه تتحصل فى المزمع بالبحوث والدراسات التخطيطية المتصلة باعداد الخطة القومية الشاملة للجمهورية ووسائل تنفيذها ودراسة الأسس والأساليب العملية والفنية والاقتصادية والاجتماعية للتخطيط القومى ، والعمل على تطبيقها بقصد تحقيق الاهداف القومية . وله فى سبيل تحقيق أهدافه الإلتجاء إلى الوسائل الآتية :

١ - إجراء البحوث والدراسات التخطيطية والاقتصادية والاجتماعية والاحصائية والفنية وتوجيهها والإشراف عليها .

٢ - تحرير منح دراسية ومكافآت وإعانات لتشجيع البحوث والدراسات .

٣ - تنظيم برامج تدريبية وتعليمية ومنح شهادات لمن يجتازها بنجاح .



٤ - ايفاد بعثات علمية داخلية وخارجية .

٥ - عقد مؤتمرات واجتماعات علمية .

٦ - اصدار النشرات والمطبوعات العلمية والمراجع التمهيدية.

٧ - ابداء الراى فى مشروعات القوانين والقرارات والمشروعات الخاصة

بالتخطيط القومى .

### ثالثا : المعهد القومى للإدارة العليا .

أنشئ بالقرار الجمهورى رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ الذى نص على : تنشأ مؤسسة عامة باسم ( المعهد القومى للإدارة العليا ) ، ويلحق برئاسة الجمهورية ، ويكون مقر المعهد الرئيسى مدينة القاهرة ، وله أن ينشئ فروعاً أو مراكز تدريبية .

وقد حدد القرار أغراض المعهد فيما يلى :

- أ - القيام بالأبحاث العلمية والتدريبية وغيرها من أعماله الفاعلة التى تهدف غرض تنمية الإدارة ، وتأهيل المديين على مختلف المستويات وفى مختلف التخصصات ، ورفع مستوى الكفاءة الإدارية فى كل من القطاعين العام والخاص .
- ب - القيام بالبحوث فى ميادين إدارة الأعمال بما يودى إلى زيادة المعرفة بامكانيات استخدام الطريقة العلمية فى الإدارة والتنظيم .
- ج - تقديم خدمات الاستشارة والخبرة بما يساهم فى حل مشاكل الإدارة الفعلية فى مختلف ميادينها الوظيفية .
- د - تقديم الخدمات والمعلومات الفنية فى هذه المجالات إلى الدول التى تشترك مع مصر فى علاقات تتصل بأغراض المعهد ،

### والمعهد في سبيل أغراضه :-

- ١ - ابداء الراى بشأن احتياجات التدريب على مختلف مستويات الإدارة والمؤسسات والشركات ووضع برامج التدريب المناسب والإشراف على تنفيذها.
- ٢ - تنظيم برامج مشتركة مع المؤسسات والهيئات العامة والشركات للتدريب على مختلف مستويات الإدارة .
- ٣ - تنظيم المؤتمرات المحلية والمساهمة فى المؤتمرات الدولية المتصلة بمهنة الإدارة .
- ٤ - تقرير منح دراسية ومكافآت وإعانات لتشجيع البحوث والدراسات المتصلة بأغراضه .
- ٥ - إيفاد بعثات علمية داخلية وخارجية .
- ٦ - المساهمة فى الجمعيات المهنية والعلمية المتصلة بأغراضه .
- ٧ - إصدار الفشرات والمطبوعات والترجمة والتأليف فى ميدان إدارة الأعمال .

وظاهرة من مقارنة الأسكام المنظمة اكل من معهد الإدارة العامة والمعهد القومى للإدارة "عليا ، أن نشاط الأول مقصور على القطاع العام ، أما الثانى فيمتد نشاطه إلى القطاعين العام والخاص معا .

### رابعاً : الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة :

هدفه - وفقاً لقانون الشائه رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ - تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين وثناكد

من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في ميدان الانتاج والخدمات ،  
وهو يباشر الاختصاصات الآتية : -

- ١ - اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وابداء الراى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها .
- ٢ - دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .
- ٣ - تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .
- ٤ - رسم سياسته وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والادارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم الماونه الفنية فى تنفيذها .
- ٥ - اقتراح سياسته المرتبات والملاوات والبدلات والمكافآت والتمويضات ، ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل اوصافها وشرها وحفظها فى سجلات .
- ٦ - دراهه مشروعات المبرانيات فيما يتعلق باهتمامات العاملين وعسده الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع ابداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها .
- ٧ - الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ، ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .
- ٨ - المشاركة فى تعبئه الجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بمحصر وتسجيل الامكانيات البشرية فى الخدمة المدنية كما ونوعا وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ .

٩ - رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه وإفترح الوسائل اللازمة لتنمية واثمر الوعى التنظيمى والإرتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الاداء .

١٠ - إبداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١ - وضع النظم الخاصة بالتنقيش والمتابعة لتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

هذا ، ونشاط الجهاز يقتصر على الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة ( أى وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الإدارة المحلية ) والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

#### خامسا : معهد الإدارة المحلية :

صدر به قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٨٨ لسنة ١٩٦٧ . وهو هيئة عامة مستقلة مركزها القاهرة وله ميزانية مستقلة تتكون إيراداتها من الإحتادات التى تخصصها له الدولة والمبالغ التى تساهم بها الهيئات الدولية والهبات والوصاية والتبرعات . والغرض منه إعداد العاملين فى مجال الادارة المحلية إعدادا علميا وعمليا على نحو يفل الإرتفاع بمستوى الادارة والانتفاع بكافة الإمكانيات المتوافرة لدى الجهات الأخرى وتنسيقها .

وقد حدد المعهد رسالته فى إحدى لثرائه الصادرة فى يناير سنة ١٩٦٩ ،

بالصورة الآتية :



و يهدف المعهد إلى تدريب العاملين في مجال الإدارة المحلية أثناء قيامهم بأعمالهم و وظائفهم وذلك لتحسين أدائهم ورفع كفاءتهم وإعدادهم لتحمل مسؤوليات وظيفية أكبر ، كما سيقوم بتدريب أعضاء المجالس المحلية على مختلف مستوياتها وإختلاف نوعيات هؤلاء الأعضاء ، حتى يصبحوا على قدر من الكفاية تمكنهم من تحمل مسؤولية عضوية هذه المجالس . و سيقوم المعهد بإجراء البحوث والدراسات التي تهدف إلى توفير المادة العلمية اللازمة لاستخدامها في البرامج التدريبية التي سيقوم المعهد بها لتوضيح الكثير من موضوعات ومشاكل التنمية المتعددة والمتشابكة على المستوى المحلي . .

و سيتكون المعهد من مركز رئيسي في القاهرة يهتم بالبحث في ميدان الإدارة المحلية وثلاثة فروع تعتبر مراكز تدريب يتم إنشاءها كمشروعات تمهيدية في ثلاث محافظات مختارة . ومن المرجح أن يتم إقامة شبكة من مراكز التدريب المماثلة لهذه المراكز التدريبية تمتد خدماتها إلى كافة أرجاء الجمهورية ، وتغطي جميع إحتياجات التدريب على المستوى المحلي . وستكون وظيفة المعهد هي القيام بإجراء الدراسات التدريبية عن طريق وضع وتنظيم البرامج الخاصة وعقد الندوات للعاملين في المستويات العليا في مختلف المحافظات والتي تكون طبيعة وظائفهم متشابهة أو متقاربة . وكذلك بالنسبة إلى العاملين في ( وزارة الإدارة المحلية ) وكذلك تدريب المديرين الذين سوف يستعان بهم في القيام بمهام التدريس بالإضافة إلى تحمل المعهد مسؤولية الإشراف على برامج مراكز التدريب وإجراء البحوث في المشاكل التطبيقية العامة والخاصة بالإدارة المحلية التي يمكن أن تعتمد على مادتها ونتائجها برامج التدريب وما يمكن أن يقدمه المعهد من آراء إستشارية تطلب منه . .

• وستكون مراكز التدريب مشغولة من تدريب العاملين في ميدان الادارة المحلية وأعضاء المجالس . وتجميع البيانات الخاصة بمشاكل الادارة المحلية لتقديمها إلى المركز الرئيسى للمعهد ليقيم بنفسها وتحليلها وإيجاد الحلول لها . وكذا القيام بأبحاث ميدانية تحت إشراف وأوجيه المركز الرئيسى للمعهد .

• وتهدف مراكز التدريب إلى تحمل مسؤولية جمع المعلومات الدقيقة عن ظروف البيئة ومشاكلها الاجتماعية والاقتصادية حتى يمكن ربط إرادة الشعب فى الرفق بما تقدمه الحكومة من خدمات وما تقوم به من نشاط ربطا فعالا . وإلى تعبئة الموارد تعبئة أكثر فاعلية . وتطوير المجالس المحلية الى أجهزة فعالة لتتمكن من تحمل الاعمال والمشروعات العامة على مستوى كبير . وستعمل على تنمية واظهار القيادات الكامنة بين أعضاء المجالس المحلية . وتجميع كافة الوسائل المتوافرة والخبرات القيام بالأبحاث العلمية .

#### سادسا : المعهد القومى للتنمية الادارية :

وهو الذى أنشئ بالقرار الجمهورى رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٧١ م ، فى شكل هيئة عامة يكون مقرها الرئيسى مدينة القاهرة . ولها أن تنشئ فروعاً أو مراكز فى جهات أخرى من الجمهورية . ويقوم بمختلف أوجه النشاط العلمى والمهنى من بحوث واستشارات وتدريب ونشر وتوثيق بهدف خدمة التنمية الإدارية فى جميع المجالات والقطاعات وعلى شتى المستويات بالجمهورية . وللمعهد فى سبيل تحقيق أغراضه تبادل الخدمات والمعلومات الفنية فى مجال تخصصه مع الدول والمنظمات الدولية والمعاهد الأجنبية المعترف بها والمرخص بالتعامل معها . ويدير المعهد مجلس إدارة تعاونته لجنة تنفيذية تمارس اختصاصات مجلس الكلية

وفقا لقانون تنظيم الجامعات ، ولجان إستشارية يصدر بتشكيلها قرار منه .  
وله كذلك مدير له إختصاصات عميد الكلية . ويتكون جهازه التنفيذي من  
مجموعة من الأقسام المتخصصة ، تضم المستشارين والخبراء الأوائل والخبراء  
والباحثين العاملين بالمعهد والزائرين المعادلين للإساقذة والإساتذة المساعدين  
والمدرسين والمعيدين وفقا لقانون الهيئات العامة التي تمارس نشاطا علميا أو من  
يمادلوهم طبقا لقانون نظام تعاملين المدنيين بالدولة ، ووفقا للمادة الحادية  
عشرة من القرار المذكور يدمج بالمعهد القومي للتنمية الإدارية كل من معهد  
الإدارة العامة والمعهد القومي للإدارة العليا ومعهد الإدارة المحلية . كذلك  
صدر في ١٣/١/١٩٧٢ م قرار جمهوري بإنشاء هيئة عامة لتخطيط مشروعات  
النقل والمواصلات ، لها شخصية إعتبارية مستقلة ، وتتبع وزير النقل  
والمواصلات ، ومقرها القاهرة وتنبعها عدة فروع في المحافظات وخارج الجمهورية .  
وأهدف هذه الهيئة تخطيط مشروعات النقل والمواصلات على أسس فنية  
وإقتصادية والعمل على رفع كفاءتها . وحدد القرار إختصاصات الهيئة في التنسيق  
بين خطط ومشروعات النقل والمواصلات ومشروعات باقي القطاعات ومعاونة  
القطاعات المختلفة في الدراسات الفنية والاقتصادية الخاصة بالنقل وتقديم المشورة  
إلى الجهات المحلية والأجنبية وتشكيل لجان دائمة للمشروعات القومية في مجال  
النقل والمواصلات . كما نص القرار على إنشاء لجنة عليا للتنسيق بين مشروعات  
النقل البري والبحري والجوى تلاحق بالهيئة المذكورة .

#### ثانيا : الإدارة العامة على الصعيد العربي :

لمست الدول العربية الأهمية البالغة لدور الإدارة العامة ، فسعت إلى تحقيق  
نوع من التعاون بينها في هذا المجال . وقد تمثل هذا التعاون من ناحية في عقد

مؤتمرات عربية للعلوم الادارية ، ومن ناحية أخرى في إنشاء المنظمة العربية للعلوم الادارية .

### ١ — المؤتمرات العربية للعلوم الادارية

عنيت جامعة الدول العربية بعقد عدة مؤتمرات عربية للعلوم الادارية . وقد عقد أول هذه المؤتمرات في دمشق سنة ١٩٥٧ ، والثاني في الرباط سنة ١٩٦٠ ، والثالث في القاهرة سنة ١٩٦٥ ، والرابع في بيروت سنة ١٩٦٧ ، والخامس والسادس في الكويت سنة ١٩٦٩ ، وسنة ١٩٧٢ .

وقد تناولت جميع هذه المؤتمرات بحث مشروع اتفاقية لتكوين منظمة عربية للعلوم الادارية تتعاون مع المنظمات الافليمية والدولية في دراسة وبحث المسائل الادارية ، كما بحث هذه المؤتمرات موضوعات متعددة الادارة العامة ، مثل موضوع التنظيم الاداري ، وموضوع التركيز وعدم التركيز في الادارة الحكومية ، وموضوع المركزية واللامركزية ، ونشاط المؤسسات العامة وعلاقتها ببقية أجهزة الإدارة العامة ، ونظام التفويض والرقابة على الادارات والمؤسسات وتحديد اختصاص الموظفين العامة وكفالة حسن أداء العمل الاداري ورفع كفاية الادارة العامة ، وغير ذلك من الموضوعات .

### ب — المنظمة العربية للعلوم الادارية :

أُنشئت المنظمة العربية للعلوم الإدارية سنة ١٩٦٩ تحقيقاً لأغراض ميثاق جامعة الدول العربية ، والتي من بينها التعاون على تقدم العلوم الادارية والعمل على تحسين الجهاز الاداري في هذه الدول ، والعناية بالشؤون والعلوم المالية المتعلقة بالإدارة العامة . وهذه المنظمة منشأة داخل نطاق جامعة



الدول العربية . وتتمتع بالشمعية المعنوية ولها ميزانية مستقلة ، ومقرها مدينة القاهرة .

وليسر بإيجاز إلى عضوية المنظمة ، وأغراضها ، ثم إلى وسائلها في تحقيق هذه الأغراض .

أولاً : عضوية المنظمة : تتكون المنظمة من الدول الأعضاء في الجامعة . ويجوز لانضمام البلاد العربية غير أعضاء الجامعة بقرار من مجلس الجامعة . والجمعية العمومية للمنظمة أن تضم إليها أعضاء من الهيئات العلمية المشتغلة بالعلوم الإدارية في البلاد العربية بصفة مراقبين . وقد بين النظام الداخلي للمنظمة شروط قبولهم وحضورهم إجتماعاتها . ولا يكون لهم حق في التصويت .

ثانياً : أغراض المنظمة : العمل على تقدم العلوم الإدارية وتحسين الجهاز الإداري والعناية بالعلوم والفنون المتعلقة بالإدارة . وتستهدف المنظمة بوجه خاص : —

١ — دراسة الوسائل المؤدية إلى تحسين الإدارة في الدول والبلاد العربية ورفع مستوى موظفيها ، وترقية وسائل الإدارة العامة والاعتماد بمبادئ الفن الإداري .

٢ — التقريب بين النظم الإدارية في الدول العربية تمهيداً لتوحيدها .

٣ — توحيد أسماء الوحدات والنظم الإدارية ومصطلحات العلوم الإدارية في الدول والبلاد العربية .

٤ — التقريب بين الدراسات الإدارية في الجامعات العربية وتيسير

الاتفاق بها فيما بين الدول العربية ، طريق تبادل المشتغلين بالعلوم الادارية من ائمة القانون العام ورجال الادارة العامة .

• - دراسة النظم الادارية في مختلف احوار تاريخها وتدريبها في المجال الدول .

### ثالثا وسائل المنظمة في تحقيق اغراضها :

١ - جمع الوثائق اللازمة للبحث والدراسات وتزويد اعضاء المنظمة بما يطلبونه من بيانات ، ولها تكوين لجان فرعية متخصصة لدراسة موضوع أو موضوعات معينة .

٢ - تيسير الوسائل لتشجيع الدراسات والبحوث العلمية التي تساعد على تقدم العلوم الادارية وعلى الاخص المتعلقة بوسائل الادارة العامة ونشاطها والعمل على نشر تلك البحوث والدراسات .

٣ - إنشاء المكتبات اللازمة لأغراض المنظمة وإصدار مجله لنشر تلك الأبحاث والدراسات .

٤ - عقد الاجتماعات والمؤتمرات بين أعضاء المنظمة وإجراء الاتصالات اللازمة بينها .

• - التعاون مع الهيئات والمنظمات المعنية بالدراسات الادارية وتبادل المعلومات في هذا الشأن .

٦ - العمل على إنشاء مراكز لتدريب والتأهيل لموظفي الدول العربية .

### رابعا الادلة العامة على الصعيد العالمي :

سقطت دراسة الإدارة العامة بإهتمام بالغ على الصعيد العالمي . وقد تهي

ذلك في عقد العديد من المؤتمرات الدولية، وكذلك في إنشاء المعهد الدولي للعلوم الإدارية، ثم في الجهود التي قامت بها هيئة الأمم المتحدة .

#### أولاً : المؤتمرات الدولية للعلوم الإدارية :

عقد أول مؤتمر دول للعلوم الإدارية في مدينة بروكسل عام ١٩١٠ ،  
وتألفت على أثره لجنة دولية دائمة للعلوم الإدارية بنفس المدينة المذكورة على  
أن يكون هدف هذه اللجنة القيام بالإشراف والتنظيم والعمل على استمرار  
الدراسة والبحث العلمي في الشؤون الإدارية .

ثم تأكدت جهود هذه المؤتمرات بعقد المؤتمر الثاني بمدينة بروكسل عام  
١٩٢٢ ، ثم تتابع بعد ذلك عقد هذه المؤتمرات بمدينة باريس عام ١٩٢٧ ،  
ومدينة مدريد عام ١٩٣٠ ، ومدينة فرسوفيا عام ١٩٣٦ ، ومدينة برن عام  
١٩٤٧ ، ومدينة فلورنسا عام ١٩٥٠ ، ومدينة استامبول عام ١٩٥٣ ، ومدينة  
مدريد عام ١٩٥٦ ، ومدينة فريديان عام ١٩٥٩ .

ولا ريب في أن انعقاد هذه المؤتمرات يعتبر مظهرًا من أهم مظاهر الاهتمام  
الدولي بالمسائل الإدارية .

#### ثانياً : المعهد الدولي للعلوم الإدارية :

تحولت اللجنة الدولية الدائمة للعلوم الإدارية السابق الإشارة إليها إلى  
معهد دول للعلوم الإدارية عام ١٩٣٠ . وقد حدد النظام الأساسي للمعهد  
المعدل بتاريخ ٢٠ يوليو ١٩٦٢ - أغراضه ومهامه وأعماله تحقيقها على  
النحو التالي :

أغراض المعهد : يسعى المعهد إلى اطراد تقدم العلوم الإدارية ، وتحسين سير المصالح العامة ، وإتقان أساليب الإدارة وفنونها ، وتقديم الإدارة الدولية .

مهام المعهد : لتحقيق الأغراض السابقة يتولى المعهد الدولي للعلوم الإدارية :

أ - دراسة وسائل العمل التي تتبعها المصالح للقيام بتنفيذ مهامها على أحسن وجه والتمتد بوجه خاص بتدريس العلوم الإدارية وإعداد ورفع كفاية الموظفين وتزويدهم بالعمل وإدخال الوسائل الآلية في المرافق عن طريق استخدام الإكتشافات العلمية في الشؤون الإدارية وذلك مع مراعاة التجارب في مختلف البلاد .

ب - الإشراف على الدراسات وتوجيه البحوث ووضع المشروعات والمخططات والاتفاقات التي تكفل تقدم سير المرافق العامة ، وعلى الأخص عن طريق إعداد جميع البرامج العلمية والبحوث وتنفيذها .

ج - جمع الوثائق اللازمة لحسن تحقيق الأغراض التي تقدم ذكرها ، وإمداد الحكومات أو الأفراد بالمعلومات التي تروى إليه في طلبها وذلك فيما يتعلق بالمسائل التي تدخل في نطاق الدراسات التي يقوم بها .

د - دراسة المسائل التي تتصل بالإدارات الدولية وتشجيع تبادل المعلومات في هذا الشأن .

وسائل تحقيق أغراض المعهد : تتمثل وسائل تحقيق الأغراض التي قام من أجلها المعهد الدولي للعلوم الإدارية فيما يلي :

أ - عقد الاجتماعات والمؤتمرات الدولية .

ب - أعمال العلاقات القائمة بين الحكومات والمنظمات الدولية والمؤسسات



والجُمُيعات والأشخاص المختلفة في المسائل الإدارية .

ح - إنشاء مراكز للمعلومات والوثائق ومكتبة ومخفوظات أوضع تحت تصرف أعضاء المعهد والعلماء والموظفين ورجال السياسة والطلاب .

و - إنشاء اللجان لدراسة المشاكل الخاصة بالقانون الإداري والفن الإداري أو التطبيق الإداري .

هـ - تشكيل شعبة قومية تعمل في مختلف البلاد على إطراد تقديم فن وعلم الإدارة العامة والمشاركة في دراسات دولية عميقة ومقارنة للإدارة العامة .

و - تشكيل شعبة دراسية تعمل داخل المنظمات الدولية على إطراد وتقديم فن وعلم الإدارة العامة والمشاركة في دراسة أعمق للإدارة العامة في المجال الدولي .

ز - النشر مباشرة أو عن طريق المساهمة في بحوث عن موضوعات معينة وإعداد التقارير وإصدار مجلة دولية للعلوم الإدارية .

ومن الجدير بالتنويه أن مصر قد انضمت إلى هذا المعهد عام ١٩٣٦ ، واستتبع ذلك إنشاء الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، وقد تم منحها الشخصية الاعتبارية عام ١٩٥٢ . وتقوم هذه الشعبة اليوم بدور قيادي في دراسات وبحوث العلوم الإدارية في العالم العربي وكذلك في المشاركة الإيجابية في المؤتمرات الدولية والعربية للعلوم الإدارية ، وإصدار مجلة العلوم الإدارية التي تعتبر بحق مرجعاً أساسياً لهم دارسي وعارفي الإدارة العامة العرب .

ثالثا : جهودات هيئة الأمم المتحدة :

لقد هبت هيئة الأمم المتحدة بمعاونة بعض الدول الأعضاء بإنشاء بعض المعاهد الإدارية وتزويدها بالخبراء والفنيين . هذا بالإضافة إلى متابعة الجمعية العامة بتخصيص الاعتمادات اللازمة لإنشاء مكتب دول التكوين والاعداد الإدارى . هذا فضلا عن قيام المجلس الاقتصادي والاجتماعى بين حين وآخر بدعوة بعض الخبراء الإداريين لعقد حلقات الدراسة والبحث وتبادل وجهات النظر .

الجزء الأول

« العملية الإدارية »





## تمهيد

ذكرنا أن العملية الادارية ( ليعاط الادارة ) إنما تنطوي على مراحل أو وظائف خمس، هي التخطيط ، والتنظيم ، والقيادة وسلطة إصدار الأوامر ، والتنسيق والاتصال ، ثم الرقابة .

وتقسيم العملية الادارية إلى الوظائف الخمس بالتوبيخ السابق لا يعنى الفصل المطلق بين هذه الوظائف ، أو يعنى إعتبار كل وظيفة مستقلة تماماً عن غيرها . ولكن الحقيقة أن هذه الوظائف تكون متداخلة ومرتبطة بحيث يكمل بعضها البعض . ذلك أن المدير حينما يباشر نشاطه في إطار الجهاز الادارى لا يبدأ عمله بالتخطيط تاركاً الوظائف الأخرى التى تتكون منها العملية الادارية ، وإنما يباشر العملية الادارية بمختلف وظائفها فهو أثناء تخطيطه لهدف مستقبلي ينظم سير العمل داخل المنظمة ويصدر العديد من الأوامر وينسق بين أقسام المنظمة وفروعها المختلفة ، ويراقب في النهاية سير العمل بها حتى يضمن تحقيق الأهداف .

والواقع أن تقسيم العملية الادارية إلى الوظائف الخمس المعروفه بالتوبيخ السابق إنما هو تقسيم نظري أمته مقتضيات البحث وتسهيل العرض والدراسة وهو في ذات الوقت تقسيم منطقي ألفه الفقه في مجالتهم لموضوع نشاط الادارة أو العملية الادارية .

لذلك رأينا أن نقسم هذا الجزء إلى أبواب خمسة على النحو التالي :

الباب الاول : في التخطيط .

الباب الثاني : في التنظيم .

الباب الثالث : في القيادة ، سلطة إصدار الاوامر .

الباب الرابع : في التنسيق والاتصال .

الباب الخامس : في الرقابة .

## الباب الأول

### التخطيط

يعتبر التخطيط أهم مرحلة ، وظيفه ، من مراحل العملية الادارية ، وان شدنا الدقة قلنا أنه الاساس الذي يقوم عليه جميع مراحل العملية الادارية وانتظام سيرها .

وتبدو أهمية التخطيط بصفة خاصة في صلته الوثيقة بوظيفة التنظيم والرقابة فالتخطيط له صلة بالتنظيم ، حيث يبين التخطيط ماذا يجب تنفيذه وكيف يتم هذا التنفيذ ومن يقوم به ، إذ لو لم يكن هناك واجبات محددة على أساس من التخطيط فلا معنى إذن لوجود التنظيم ، فالتخطيط سابق بذلك على التنظيم :

والتخطيط له صلة وثيقة أيضا بالرقابة إذ لا يستطيع الاداري مراقبة عمل ما لم يستبق التخطيط له ، فالرقابة دون وجود خطة تكون غير ذى معنى طالما أنه ليس من الممكن القول بأن ماتم تنفيذه قد طابق حقيقة ما أريد إتمامه .

وفي دراستنا لموضوع التخطيط رأينا أن نقسم هذا الباب إلى فصول ثلاثة على النحو التالي :

الفصل الاول : في ماهية التخطيط .

الفصل الثاني : في أنواع التخطيط

الفصل الثالث : في التخطيط في جمهورية مصر العربية .





## المبحث الأول

### ماهية التخطيط

نعرض في هذا الفصل لتعريفات المختلفة التي قيل بها بصدد التخطيط ، ثم نعرض بعد ذلك لمراحل وضع الخطة وأخيرا نعرض لموامل نجاح التخطيط .

#### أولا : تعريف التخطيط

هناك تعريفات عدة للتخطيط فيعرفه الدكتور الطايوي بأنه ، التدبير الذي يرمى إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة .

ويعرفه الدكتور حسن توفيق بأنه ، جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحديد الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج والأهداف المرغوب فيها . .

ويعرفه الدكتور محمد توفيق رمزي بأنه ، عملية دراسة واختيار وسائل تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق هدف معين أو بمعنى آخر هو عملية اتخاذ قرارات تؤثر على مستقبل المنظمة . .

ويعرفه الدكتور فؤاد المطار بأنه ، وضع برنامج عمل زمني بقصد تحقيق هدف أو أهداف معينة خلال فترة محددة . .

ويعرفه الدكتور عبد الفتاح حسن بأنه ، التحديد المسبق لأسلوب العمل لتحقيق هدف معين . .

ويعرفه الأستاذ قابول بأنه ، التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له ،

والذي يستخلص من هذه التعريفات أن التخطيط يقوم على هدف أو أهداف محددة مستقبلة يراد تحقيقها وذلك عن طريق التنبؤ بالمستقبل ووجوب الاستعداد له والتخطيط بالمعنى السابق يمتد ظاهرة إجتماعية يمارسها الأفراد في حياتهم الخاصة ، ويشمل المتطلبات العامة والخاصة ، وتحتنفها جميع الدول أيا كانت الفلسفة السياسية أو الاقتصادية السائدة لديها .

ومن خلال هذه التعريفات يتضح أن التخطيط يقوم على عنصرين أساسيين :

#### العنصر الأول : التنبؤ :

التنبؤ هو جوهر عملية التخطيط . وهو كما قال دروكر Drucker لا يعني التحكم الدقيق في المستقبل ، فذلك عمل صياني ، ولكنه يعني محاولة الكشف عن التقديرات والاحتمالات والافتراضات التي يتوقع تحقيقها في المستقبل .

ولسلامة التخطيط ونجاحه يجب أن تكون هذه التقديرات والافتراضات مبنية على أساس علمي لا على مجرد تخمينات أو إجهادات شخصية . فيجب أن يكون التخطيط ثمرة دراسة جادة ، وأن يستند إلى بيانات ومعلومات دقيقة وكاملة وحديثة .

وإذا كان التنبؤ هو أساس التخطيط ، ودقة التنبؤ هي سر نجاحه ، فإنه يجب ألا يغيب عن الذهن أن التنبؤ يخاطب دائما المستقبل لا الحاضر . ولذلك فهو يتدر أن يصدق تماما . هل هناك دائما نسبة من الخطأ فيه يجب حسابها ووضعها في الاعتبار ، وذلك على عكس الظواهر الطبيعية التي يمكن معرفتها

مقدما على وجهه اليقين ، كظاهرة دوران الارض ، وتحرك الكواكب ، والمد والجزر ، وخسوف القمر ، وكسوف الشمس .

ولذلك يكون من الخطأ القول بأن التنبؤ يقدم نتائج مؤكدة ، أو أنه يعطى أجوبة صحيحة مائة في المائة ، فهو لا يعطى سوى نتائج وأجوبة صحيحة نسبيا . وعلى ذلك فيجب على واضع الخطة مراعاة أمرين : الأول وجوب أن تكون تقديراتهم وإفراضاتهم دقيقة إلى أبعد حد . والثاني أن يضعوا في حسابهم نسبة معينة من الخطأ لهذه التقديرات وتلك الافراضات .

#### العصر الثاني : الاستعداد للمستقبل :

لا يمكن ان ينام التخطيط أن يكون لا دولة أهداف محددة تنبئ تحقيقها في المستقبل ، وإنما يجب فضلا عن ذلك أن تكون هذه الأهداف قابلة لتحقيق وأن يكون في الوسع تنفيذها . ويستلزم ذلك أن يكون لدى الدولة الوسائل الكافية . من الامكانيات البشرية والمادية لتحقيق هذه الأهداف .

ولذلك يتطلب التخطيط أولا حصر جميع الموارد والامكانيات الموجودة بالدولة وتحديد أفضل الطرق في الاستفادة منها ، ثم يجب بعد ذلك أن يحاط القائمون على وضع الخطة بحقيقة ثروة القومية مقدرة تقدير اسليوا وكذلك بالموارد الأجنبية التي يمكن الاعتماد عليها ، وعلى الخبرات الفنية والأيدي العاملة اللازمة لانجاز أهداف الخطة ، إذ ليست العبرة في هذا الشأن بالاعلان عن أهداف الخطط في شعارات ومقالات ، وإنما العبرة باتخاذ كافة الاستعدادات التي تكفل تحقيق وتنفيذ هذه الأمان حتى تصبح حقيقة مؤكدة في نهاية المدة الزمنية المقررة للخطة .

## ثانياً مراحل وضع الخطة

يتم وضع الخطة بعدة مراحل متتابعة ، نوجزها فيما يلي :-

### ١ - تحديد الأهداف :

لكل خطة هدف أو أهداف عديدة يجب تحقيقها ، فالهدف الأول من كل تخطيط هو محاولة تحقيق غرض أو أغراض معينة يناقش سبق تحديدها ، ويجب أن تكون هذه الأهداف واضحة وعددة وأن يكون بالإمكان تحقيقها .

وتحديد الهدف يكشف للدير عما يجب عليه تحقيقه ، ويمكنه من الحكم على مدى نجاح الخطة ، ومن التعرف على المخاطر التي تتعرض لها ، وعلى الموارد التي تلزمها . ومن غير وجود هدف واضح . ومحدد يكون المدير كرجل السفينة الذي يقلع بها في عرض البحر دون أن يعرف إلى أين يريد أن يتجه .

والهدف الكلي للمنظمة هو الذي يحكم أهداف أقسامها ووحداتها ، وعلى ذلك فـأهداف المنظمة ككل تحكم أهداف أقسامها الرئيسية ، وأهداف هذه الأقسام الرئيسية تحكم بدورها أهداف الوحدات الفرعية لكل قسم ، وهكذا حتى يبلغ قاعدة المنظمة .

وقد يحدد الهدف بصورة عامة وإجمالية . وقد يحدد بدقة وبالتفصيل . ويتوقف نوع هذا التحديد بطبيعة الحال على مدة الخطة ( طويلة أو متوسطة أو قصيرة ) ، وكذلك مدى توافر وثبات العناصر المختلفة اللازمة لتنفيذ الخطة .



والقاعدة المقررة في الدول الديمقراطية أن تحديد الأهداف العامة للدولة يدخل في صميم عمل السلطة التشريعية المختصة أساسا بتحديد السياسة العامة للدولة باعتقاد المبالغ اللازمة لتنفيذها . غير أنه يلاحظ - من حيث الواقع - أن عمل السلطة التشريعية في هذا الشأن لا يعدو في الحقيقة أن يكون مجرد الاعتراض أو الموافقة على ما تقدمه لها السلطة التنفيذية في هذا الخصوص .

وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة لتحديد الأهداف العامة ، فإنه يلاحظ أن السلطة التنفيذية هي التي تستقل بتحديد الأهداف الجزئية في نطاق الأهداف العامة التي تحددها الدولة .

## ٢ - جمع البيانات والاحصائيات :

يلزم القيام بعملية التخطيط أن يكون لدى القائمين بها أكبر قدر من البيانات والاحصائيات المتعلقة بالوسائل والامكانيات البشرية والمادية اللازمة لتنفيذ الخطة . ويجب أن تكون هذه البيانات والاحصائيات دقيقة وحديثة معبرة عن الواقع الفعلي حتى يؤدي الامام بها إلى تحقيق هدف الخطة بكفاية وفعالية .

لذلك يكون من الضروري الاستعانة بمراكز بحث إحصائي متخصصة في جمع المعلومات والقيام بتحليلها حتى يمكن الاعتماد عليها عند وضع أهداف الخطة ولضمان إمكانية تحقيق هذه الأهداف .

## ٣ - وضع مجموعة من الخطط البديلة والاختيار بينها :

سبق أن ذكرنا أن التخطيط يقوم على إقتراعات المستقبل ، ونضيف أنه في ضوء هذه الإقتراعات يمكن تحديد ما سوف نفعله في المستقبل فتوضع الأهداف بدقة ، وتمد الخطة وبرامجها . فإذا اختلفت هذه الإقتراعات اختلفا



فهو يبا أعدت عدة خطط ، يستند كل منها إلى افتراض معين ، خطة على أساس حالة الحرب ، - خطة على أساس حالة السلم - خطة على أساس ارتفاع الأسعار - خطة على أساس انخفاض الأسعار الخ .

وترتبا على ما سبق يجب أن تقسم الخطة بالمرونة بحيث يكون في الامكان تغييرها لمواجهة متطلبات المستقبل التي سبى على واضعى الخطة توقعها ، أو التي لم يكن من الممكن توقعها عند إعداد الخطة ذلك أن النذوق قد يخطئ - حتى إذا صدر عن أكفأ الاحصائيين دراية بشئون المستقبل .

وتغيير إتجاه الخطة لا يعنى التغيير في الهدف ، وإنما يعنى التغيير في الطريق الموصل إليه ، ولذلك فالمدير الساجع هو الذى يستطيع تطويع الظروف الطارئة وتذليل العقبات التي تقف إزاء تحقيق الخطة وليس إخضاع الخطة لهذه الظروف والعقبات ، بحيث تسير الخطة وكأنها سفينة جوية تهيم الفضاء للوصول إلى مطار بلد معين ، فإذا بها تقاباً بهواءل جوية لم تكن في الحسبان أو بعاصفة رملية لم توقع في التقدير ، فتغير من طريقها ، أو تهدى من سرعتها ، أو تقل من إرتفاعها ، ولكن دون أن تغير من الميناء الجوى المقرر وصولها إليه .

من أجل ذلك توضع الخطط البديلة بجوار الخطة الأصلية لمواجهة مختلف الافتراضات الأساسية المستقبلية ، ويعنى ذلك وضع مجموعة خطط لتحقيق هدف واحد ، تواجه كل منها افتراضاً مختلفاً عن ذلك الذى تواجهه الخطط الأخرى ، ويكون الاختيار بين هذه الخطط البديلة في ضوء النتائج المتوقعة من كل منها مقابله بالاهداف وذلك مع الاستعانة بالتحايل والأسلوب العلمى .

#### ٤ - تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية ، وتحديد المدة الزمنية لتنفيذ

##### كل منها :

ويعنى ذلك تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية لكل من القطاعات المختلفة التى يتكون منها الإقتصاد القومى بحيث تحدد خطة كل قطاع ( قطاع الزراعة ، قطاع التجارة ، قطاع الصناعة ) وأهدافه ، ويجب أن تعكس كل الخطط الفرعية فى نفس الوقت أهداف الخطة العامة .

وبعد تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية ، يجب على واضعى الخطة تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ كل خطة من الخطط الفرعية حتى يتم التنسيق بينها ، ويتم فى نفس الوقت تحقيق الهدف الأسمى وهو هدف الخطة العامة .

##### ٥ - إذاعة الخطة داخل المنظمة :

ومعنى ذلك أن يحاط كل مدير عليا بالخطة وبأهدافها ككل ، وكذلك بالجزء الذى يعنيه منها ، وموقع هذا الجزء من الخطة الكلية . غير أنه كثيرا ما يحدث أن تكون الوحدة الفرعية مدركة للأعمال المطلوب منها القيام بها ، ولكنها لا تعرف مدى ارتباط هذه الأعمال بالخطة العامة . وإذا كان علاج هذه الظاهرة فى المنظمات الصغيرة أمرا ميسورا عن طريق نقل الخطط والأهداف شفافة ، إلا أن الوضع يختلف فى المنظمات الكبيرة التى تعتمد فيها الأقسام . إذ يجب فى هذه الحالة - قدر الطاقة - إحاطة جميع العاملين بالخطة ككل وبأهدافها وبوسائل بلوغها .

##### ٦ - متابعة الخطة وتقويمها :

تقوم السلطات المختصة فى الدولة بمتابعة تنفيذ الخطة أى بمقارنة ما يتم تنفيذه

أولا بأول بما كان متوقعا . فالخطه يجب ان تراجع وان تقدم بخطه دوريه لي  
ضوء الحوادث والتوقعات الجديدة وفي ضوء الخبرة المكتسبه من التطبيق ، وأن  
يعاد تغييرها في الوقت المناسب ان كان هناك مقتضى لحدوث هذا التغير .

ويجوز ان يقرر ان يجب ان يراجع دور الفروق البسيطه . إذ  
يجب ان يجرى عن الفروق الاولى وعن اسبابها ثم العمل على علاجها بأسرع وقت  
يمكن . وقد يكون العلاج بسيما كتشديد الرقابه أو إنشاء أقسام أو وحدات  
جديدة لها أو تعديل الإجراءات ، وقد يكون هذا العلاج صعبا إذا كان  
الإنحراف راجعا إلى عامل مفاجئ لم يكن متوقعا عند وضع الخطه .

ويندر أن تتطابق النتائج المتوقعة مع النتائج الفعلية نتيجة لظهور بعض  
الفروق الجوهرية خلال التنفيذ . والمهم هو الكشف عن هذه الفوارق في حينها  
ومواجهتها فورا ولو إقتضى الأمر مراجعه الخطه والإستعاضه بها في هذا الشأن  
بإحدى الخطط البديلة .

وفغلا عن قيام السلطات المختصة بمتابعه مراحل الخطه أثناء تنفيذها فإنه  
يجب على السلطات المختصة أيضا أن تقوم بتقييمها بعد الانتهاء من تنفيذها .  
وذلك بدراسه شاملة لمدى تحقيق الخطه للأهداف المحددة لها فيظهر لنا عوامل  
نجاح أو فشل الخطه في تحقيق هذه الأهداف وذلك بغية الإستفادة من كل  
ما سبق عند وضع الخطط الجديدة ، والقضاء على الأسباب أو العقبات التي  
حالت دون تحقيق الخطه لأهدافها المرجوة .

## ثالثا

### عوامل نجاح التخطيط

سبق أن ذكرنا أن التخطيط إنما يعنى التدبير لمواجهة المستقبل لتحقيق أهداف معينة ، فهو إذن ليس غاية فى ذاته وإنما وسيلة لتحقيق غاية . ونضيف أن نجاح التخطيط يتوقف على عدة عوامل ، نستطيع إيجازها فيما يلى :

#### أولا : صحة البيانات والإحصائيات :

يعتمد التخطيط كما سبق ورأينا على مجموعة من الافتراضات . وهذه الافتراضات إنما تبنى على أساس مجموعة من البيانات والإحصائيات . لذلك يجب حتى تصبح الافتراضات واقعية وقابلة للتنفيذ أن تكون الإحصائيات والبيانات صحيحة ودقيقة وصادقة ومبررة عن الواقع الموجود . اذ لا يجب أن تبنى الخطط على نوع من أنواع التنبؤ العشوائى غير المستند الى الحقائق الموضوعية .

ومن الطبعى كما سبق ونوهنا أن يتوافر لدينا - حتى نضمن صحة هذه البيانات والإحصائيات ودقتها - جهاز إحصائى متخصص وقوى فية وم تزويد القائمين على وضع الخطط بأحدث ما تشير اليه الإحصائيات والبيانات من معلومات .

ومن الجدير أن أنوه فى هذا المقام الى أن هناك ظاهرة غير صحيحة قد انتشرت فى أجهزة الإدارة العامة عندنا . ذلك أن كثير من الرؤساء التنفيذيين يعتمدون الى حجب كل ما يخدم من بيانات ومعلومات عن الإدارات المختصة بالتخطيط ،

أو إذا قدموا بعضها فلا يقدمون سوى القديم وغير الصحيح منها ، إعتقاداً منهم أنه في حالة تقديم البيانات والمعلومات الحقيقية المعبرة عن الواقع ، فإن أجهزة الرقابة في الدولة سوف تستخدمها كسيف تسلط على رقابهم ، ويفسر لنا وجود هذه الظاهرة كيف كان عندنا أجهزة متخصصة للتخطيط ، وكثير من الخطط ، ومع ذلك لم تتحقق النتائج المرسومة في هذه الخطط ، وأن التخطيط عندنا لم يكن تخطيط جيد أو فعال .

لذلك نادى ناشد هؤلاء الرؤساء التنفيذيين أن يكون الإخلاص شعارهم في تزويد أجهزة التخطيط بالمعلومات والبيانات فلا يقدمون منها إلا المصادقة والحذبة المعبرة عن الواقع العملي .

#### ثانياً - كفاءة الجهاز الإداري الذي يقوم على تنفيذ الخطة :

قد تكون أهداف الخطة محددة ، ومن الممكن تحقيقها ، أي قابلة للتنفيذ ، وتملك الدولة الوسائل المادية اللازمة ، لكنها لا تملك جهازاً إدارياً قوياً لتنفيذ الخطة .

لذلك يكون من الضروري العناية قدر الطاقة بالعنصر البشري المنظمة التي يقع عليها عبء تنفيذ الخطة ، وإعداد هذا العنصر البشري إعداداً علمياً وفنياً .

والذي يجب ملاحظته في هذا الشأن أن المشروعات التي تنشئها الدولة في الوقت الحاضر إنما تنقسم غالبيتها بطائع فني مدروس ، الأمر الذي يستدعي عدد كبير من الفنيين لإيجازها . ولذلك يجب أن يضع القائمون على التخطيط في إعتبارهم مدى توافق جيد هؤلاء الفنيين في الدولة . وإذا كان هناك فني



كان على هؤلاء المختصين إما العمل على إعداد القدر اللازم منهم — وهذا يقتضى بالطبع مرور مدة زمنية معينة — وأما الاستعانة بالخبراء الأجانب في هذا الشأن . ومثال ذلك ما حدث فيما يتعلق بتنفيذ مشروع السد العالي وغيره من المشروعات الكبيرة في مصر .

وبهذا المعنى أفصحت المذكرة الإيضاحية لقانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥ :  
 « ان على لجنة التخطيط القومى أن تدرس قوافر الخبرة الفنية وتنظيم تعبئة القوى الفكرية في الدولة والخبرة العلمية والمواهب الابتكارية والتنظيمية لتشارك في تنظيم الخطة مع الاستفادة من التقدم العلمى الخارجى والأساليب الفنية والصناعية الحديثة وذلك بتشجيع البحوث والدراسات العلمية والإفادة من المؤسسات التعليمية والفنية القائمة وتمهيدها . »

### ثالثا : المشاركة في وضع وإعداد الخطة :

لا ينبغي أن تنفرد هيئة معينة أو سلطة عليا واحدة بإعداد ووضع الخطة ، وإنما يجب أن تشارك كل المنظمات في الدولة في إعداد ووضع ومناقشة الخطة ، إذ تؤدي المشاركة في هذا الشأن إلى الإحساس بالمسئولية عن تنفيذ الخطة .  
 فالقائد أو المدير يكون أكثر قبولا واستعدادا لتنفيذ الخطة إذا كان قد شارك في إعداد الجزء الذى يقوم على تنفيذه ، كما أن مشاركته في هذا الشأن تجمع له أكثر إدراكا لهدف الخطة وأكثر فهمها له ، ومن ثم لا يستطيع المدير الإفلات دون عقاب من المسئولية إذا لم تتطابق النتائج المتوقعة مع النتائج الفعلية . وتم هذه المشاركة عن طريق تقديم الاقتراحات إلى السلطات المختصة أصلا بوضع الخطة ، أو دعوة كل مسئول عن قطاع معين يشرف عليه إلى إعداد الجزء من الخطة فيما يتعلق بهذا القطاع ، أو إنشاء جهاز أو لجان فرعية للتخطيط في مختلف الأقسام .

إن ثمة حقيقة أساسية لا يقبل النزاع أو الجدل حولها هي أن إغفال الجانب الإنساني الخاص باشتراك أعضاء المنظمة في رسم الصورة العامة للخطة سوف يؤدي في غالب الأحيان إلى عجز أو قصور في التنفيذ وتصاب الخطة في النهاية بالمعقم والجوهر .

#### رابعاً — مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ :

من الثابت أن من أهم عوامل نجاح التخطيط أن يتم على أساس مركزي بينما يكون تنفيذها لامركزي . فلا ريب أن قيام سلطة عليا بوضع وإقرار الخطة في صورتها النهائية يؤدي إلى حسن الاستفادة من مختلف الموارد المتاحة في الدولة . وكذلك حسن توزيع المشروعات على المناطق المختلفة .

ولا يتعارض مبدأ المركزية في التخطيط مع مبدأ وجوب المشاركة في إعداد ووضع الخطة . ذلك أن مركزية التخطيط لا تعني المركزية المطلقة في إعداد الخطة . وإنما المفروض — على ما هو حاصل في البلدان الاشتراكية — أن يبدأ الإعداد من أسفل صاعداً إلى أعلى ، وعند القمة تقبلور جميع المشروعات في صورة خطة عامة تصبح مركزية وملزمة بالقانون الصادر بها ، ثم توجه الخطة مرة ثانية متجهة إلى أسفل في مرحلة التنفيذ . وهذا هو المفهوم السليم لفكرة مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ .

#### خامساً : نشر الوعي التخطيطي :

إن مهمة التخطيط باعتباره أسلوباً لمواجهة المستقبل ليست مهمة أجهزة الدولة وحدها . وإنما هي مهمة يجب أن يساهم فيها كل مواطن . ومن ثم فإنه يلزم لنجاح التخطيط نشر الوعي التخطيطي لدى كافة المواطنين فضلاً عن نشره

لدى العمال فى أجهزة الادارة العامة ، وذلك حتى يثمر كل مواطن وكل عامل بأهمية النقطة وأهدافها ومدى دوره فى تحقيق هذه الأهداف .

ولشر الوعي التخطيطى يستلزم بطبيعة الحال وجود أجهزة لشطة القيام به. لية الوعي والتوجيه ، ويكون ذلك عن طريق الندوات والصحف ووسائل الإعلام المختلفة كالإذاعة السمعية المرئية كالتليفزيون والاذاعة وغير المرئية كالذباغ . . . الخ .



## الفصل الثاني

### أنواع التخطيط

تمددت التقسيمات فيما يتعلق بأنواع التخطيط ، كذلك نظرا لاختلاف الأساس الذي يعتمد عليه كل تقسيم . ولشير فيما يلي إلى ثلاثة تقسيمات هامة للتخطيط :

أولا - التخطيط من حيث تحديد الغاية أو الوسيلة .

ثانيا - التخطيط من حيث النطاق المكاني .

ثالثا - التخطيط من حيث المدى الزمني .

### أولا

#### التخطيط من حيث تحديد الغاية أو الوسيلة

ينقسم التخطيط من حيث تحديد الغاية أو الوسيلة ، إلى تخطيط هدى ، وتخطيط إدارى أو منهجى .

أ - التخطيط الهدفى : هو التخطيط الذى يرسم السياسة العامة وتحديد الأهداف المراد تحقيقها .

ب - التخطيط الإدارى أو المنهجى : هو التخطيط الذى يقتصر فقط على

تحديد وسائل التنفيذ ، وبذلك يحدد سبب تحديد الأهداف بواسطة السلطات المختصة ،



غير أنه يلاحظ أن التخطيط الإداري أو المنهجي إذا كان يقوم فقط بتحديد وسائل التنفيذ ، إلا أنه قد يتعدى ذلك في بعض الحالات إلى تحديد الأهداف بصورة تفصيلية ، وذلك إذا كانت السلطات المختصة قد سبق وحددت هذه الأهداف بصورة عامة أو عامة .

## ثانياً

### التخطيط من حيث النطاق المكاني

ينقسم التخطيط من حيث النطاق المكاني إلى نوعين أساسيين : الأول يسمى بالتخطيط القومي ، والآخر يسمى بالتخطيط الإقليمي .

#### أولاً : التخطيط القومي :

هو التخطيط الذي يتم على نطاق الدولة كلها ، ومن ثم فهو يمتد ليشمل جميع أقاليمها ، سواء اتخذت هذه الدولة شكل الدولة الاتحادية أو المركبة ، أم شكل الدولة الموحدة أو البسيطة .

وقد يكون التخطيط القومي شاملاً وقد يكون جزئياً :

#### ١ - التخطيط القومي الشامل : خصائصه :

يستهدف هذا النوع من التخطيط أحداث تغيرات جذرية في مختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والثقافية في الدولة ، وذلك بغية تحقيق النتيجة الشاملة في جميع هذه القطاعات .

وقد ظهر هذا النوع من التخطيط للمرة الأولى في النول الشيوعية وبصفة أخص في دولة الاتحاد السوفيتي ، ثم تبنته بعد ذلك الدول النامية باعتباره وسيلة للاغناء عنها لتحقيق المزيد من التنمية الاقتصادية .

ويطلق على هذا التخطيط ، التخطيط الهيكلي ، وذلك بالمقابلة للتخطيط الوظيفي الذي يهدف إلى التنمية في حدود الإطار القائم . فالأول يعد عملاً ثورياً يهدف إلى تغيير النظام القائم تغييراً كلياً وإقامة بنية جديدة على أنقاضه ،

بينما يعتمد الثاني على التطور البطيء للنظام القائم عن طريق إدخال التغييرات البطيئة والطبيعية .

ويتميز التخطيط القومي الشامل بالخصائص الآتية :-

١ - أنه تخطيط شامل : أى أنه يمتد ليشمل جميع صور النشاط الاجتماعى والاقتصادى والإدارى والثقافى مستهدفا التنمية الشاملة فى جميع القطاعات السابقة، وذلك عن طريق الاستخدام الأمثل لكافة الموارد المتاحة - ومية (طبيعية كانت أو بشرية) بأقل قدر ممكن من التكلفة وبأقصى قدر ممكن من السرعة .

٢ - أنه تخطيط مركزى : ومعنى ذلك أن تقبلور جميع الخطط التى يتم أعدادها سواء عن طريق السلطات المركزية أو الإقليمية فى خطة عامة واحدة تشمل الدولة كلها ، وذلك بعد أن يتم إقرارها عن طريق السلطات العليا المختصة فى الدولة .

٣ - أنه تخطيط تفصيلي : بمعنى أن الخطة العامة تتضمن تفصيلات للخطط الفرعية لمختلف الوحدات والقطاعات، وذلك حتى يسهل على كل وحدة وعلى كل قطاع معرفة دورها فى خطة التنمية وما هو مطلوب نجاحه من المجهودات والمشروعات .

٤ - أنه تخطيط الزامى : بمعنى أن الخطة وجميع تفصيلاتها ملتزم بها كافة الوحدات والقطاعات . فهو إذن تخطيط آمر ، الأمر الذى يقتضى متابعة تنفيذ الخطة بصفة مستمرة .

وهذه الخصائص الأربعة لا تتوافر فى الغالب إلا إذا تحقق للدولة سيطرتها على أدوات ووسائل الإنتاج ، وذلك أما عن طريق تملكها جميعا للدولة بحيث يحتفى القطاع الخاص ، كما الحال بالنسبة لدولة الاتحاد السوفيتى ، وأما عن

لذلك الدولة لغايتها مع احتفاظها بحقها في توجيه الملكية الخاصة لخدمة التنمية كما هو الحال في مصر ، حيث نصت المادة ٢٤ من الدستور الحالي على أن ، يسيطر الشعب على كل أدوات الانتاج وعلى توجيه قائضها وفقا لخطة التنمية التي تضعها الدولة ، كذلك نصت المادة ٢٢ من ذات الدستور على أن الملكية الخاصة تتمثل في رأس المال غير المستغل ، وينظم القانون اداء وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفي اطار خطة التنمية دون انحراف أو استغلال ، ولا يجوز أن تتعارض في طرق استغلالها مع الخير العام للشعب ،

ومن الجدير بالذكر أن التخطيط ، القومي الشامل إنما يتطلب وجود جهاز فني على مستوى عال من الكفاءة لكي يكون قادرا على القيام بمهمة التخطيط ، وجهاز إداري على نفس المستوى من الكفاءة والمسئولية لكي يكون قادرا على عملية التنفيذ .

لذلك يعتبر التخطيط القومي الشامل كما سبق زهونا ضرورة من ضرورات التنمية . لذلك لجأت اليه الدول حديثة العهد بالاستقلال حتى تستطيع سد الفجوة الكبيرة التي تفصل بينها وبين الدول المتقدمة .

#### ب - التخطيط الجذري :

يتميز هذا النوع من التخطيط بأنه لا يهدف إلى أحداث تغييرات جذرية في نشاطات الدولة وفي كافة قطاعاتها ( مثل التخطيط الشامل ) وإنما يهدف إلى أحداث تغيير في جزء من نشاطها في قطاع معين كأن يتعلق ذلك بالقطاع الصناعي أو الزراعي أو التجاري أو الثقافي .

ومن الجدير بالذكر أن هذا النوع من التخطيط لا يمس الأسس الرئيسية

التي يقوم عليها النظام القائم وإنما يستهدف مجرد التغلب على حدة أزمة معينة أو  
 بهدف زيادة الإنتاج في نطاق معين .

ثانيا : التخطيط الاقليمي :

هو التخطيط الذي يتناول رقعة جغرافية معينة داخل الدولة أو في إقليم  
 معين من اقاليمها . ويلجأ إلى هذا النوع من التخطيط عند محاولة تعوير  
 منطقة جديدة كما هو الشأن بالنسبة لمديرية التحرير والوادي الجديد ومدينة  
 أسوان ، كذلك عند محاولة النهوض بأحدى المناطق نظرا لما لها من ظروف  
 خاصة كالخطة الخاصة بشأن تعمير مدن القناة عقب حرب اكتوبر ١٩٧٣ .  
 ويتمثل هذا النوع من التخطيط في تخطيط المدن كي تنسق ومقتضيات المدينة  
 الحديثة مثال ذلك ضاحية مصر الجديدة بالقاهرة والمجمي بالاسكندرية .

### ثالثا

## التخطيط من حيث المدى الزمني

ينقسم التخطيط من حيث المدى الزمني الى ثلاثة أنواع . الأول طويل الأجل ،  
 والثاني متوسط الأجل ، والآخر قصير الأجل .

١ - الخطط طويلة الأجل : هي التي تصل مدتها عادة إلى عشر سنوات  
 وتتميز هذه الخطط بأنها تحدد الأهداف الرئيسية دون الدخول في الاهداف  
 التفصيلية أو وسائل التنفيذ . مثال ذلك خطة مضاعفة الدخل القومي كل عشر  
 سنوات والتي حددت لها الفترة من سنة ١٩٦٠ الى سنة ١٩٧٠ في الجمهورية العربية  
 المتحدة .

ومن الجدير بالذكر أن التخطيط الطويل المدى عملية شاقة وذلك لصعوبة  
 التنبؤ بما قد يحدث نتيجة التفورات وردود أفعال تلك التفورات . غير أنه على  
 الرغم من ذلك فإن التخطيط الطويل المدى فوائد غير المنكورة ، إذ أنه يمثل



الضرورة لا يمكن الاستغناء عنها بكل مجتمع يسمى بتحقيق أهدافه المرسومة بحيث تقل في نفس الوقت أهمية الأهداف القصيرة الأجل . هذا فضلا عن أنها تعطى الفرصة لدراسة المشاكل المتوقعة حدوثها قبل تحققها فعلا .

ب - الخطط متوسطة الأجل : هي التي تمتد بمجالها الزمني لفترة تبدأ عادة من ثلاث سنوات إلى سبع سنوات . وهذه الخطط غالبا ما تكون منبثقة من الخطة طويلة الأجل وتنفذها لاهدافها . ومثال ذلك الخطة الخمسية التي وضعتها الجمهورية العربية المتحدة ليتم تنفيذها من عام ١٩٦٠ إلى عام ١٩٦٥ .

ج - الخطط قصيرة الأجل : هي التي تمتد بمجالها الزمني لفترة قصيرة قد تكون سنة أو أقل من ذلك . ويستهدف هذا النوع من التخطيط - كما يرى البعض - التغلب على أزمة من الازمات التي تواجه الدولة ، وبصفة خاصة المجال الاقتصادي ولذلك فهي خطط مؤقتة لا تمس الاسس الرئيسية التي يقوم عليها النظام الاقتصادي

بينما يرى البعض الآخر أن الخطط القصيرة الأجل هي في الحقيقة خطط تفصيلية تتولى تحديد الأهداف الفرعية والوسائل التنفيذية للخطط الطويلة الأجل أو متوسطة الأجل وذلك بفرض تنفيذها على مراحل معينة ، وتأخذ مصر بهذه الصور الثلاثة للتخطيط من حيث المدى الزمني ، وذلك ما يستفاد من المادة الثالثة من القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ حيث نصت على أن توضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسم هذه الخطة إلى مراحل زمنية متوسطة الأجل وتقسم هذه بدورها إلى خطط سنوية تفصيلية تتوافر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سني الخطة .



## الفصل الثالث

### التخطيط في مصر

لم تتم الحركات المصرية قبل ثورة ٢٣ يوليو بالتخطيط باعتبارها أسلوباً للتنمية ، بل كانت تعتمد في تنظيم شئونها على الإنكالية والإرتجالية .

وبقيام الثورة أيقن القائلون على أمرها بحقيقة التخطيط وبأهميته ، وأن وجوده إذا كان يعتبر ظاهرة صحية في المجتمعات المتقدمة ، فإنه يعتبر بحق ضرورة من الضرورات التي لا غنى عنها في المجتمعات النامية والمتخلفة .

وقد بدأ التخطيط بمحل مكاته عندما منذ أن صدر القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥ بإنشاء لجنة التخطيط القوي . وقد جاء في أسباب إنشاء هذه اللجنة كما ورد في المذكرة الإيضاحية لهذا القانون ، إن قيام الحكومة بإدراجها في كفالة حقوق الشعب وتوفير العيش الكريم للمواطنين وضمان أمن الدولة وسيادتها يقتضي أن تكون إنجازات الرقي الإقتصادي والنهوض الإجتماعي قوية متناسقة ، وأن تكون إحتياجات الدولة في نواحي الإنشاء والتنمية في حدود الطاقة المالية والبشرية المتوافرة بما لا يعرض كيان الدولة للخطر ، وقد تداخلت أعمال الدولة ، وتشابكت أغراضها بحيث أصبح من المتعذر البت في موضوع بذاته دون إعتبار أثره في الموضوعات الأخرى وعلاقته بها ،

ولذلك لجأت الدولة الناهضة إلى إنشاء هيئات قومية للتخطيط تعد خططاً قومية ذات أهداف رئيسية تنفذ في أمد محدود في حدود الطاقة المالية للدولة والخبرة الفنية الموجودة واليد العاملة مع مراعاة مقتضيات أمن الدولة وسلامتها .

وتحققاً لهذا الغرض أعد مشروع القانون بإقتناء لجنة التخطيط القومى ، لكي تكون مطلعة على السياسة العليا للدولة وعلى ما يلزم لضمان سلامتها فى الداخل والخارج ، وبذلك يمكنها أن تقرر المشروعات الاقتصادية والاجتماعية التى تحقق للدولة عزتها وسيادتها وللمواطنين الرخاء والرفاهية . وفى هذا الاطار الايديولوجى الثابت ، لجنة التخطيط القومى ، برئاسة رئيس مجلس الوزراء وأعضاء مختارون بقرار من مجلس الوزراء من بين الوزراء ونوابهم ( م ١ ) . وقد يسط بهذه اللجنة وضع خطة قومية شاملة للنهوض الاقتصادى والاجتماعى تنفذ فى امد محدود على أن تتضمن الخطة أهدافاً رئيسية ، وتوجه نحو الوصول إلى جميع الجهود القومية حكومية وغير حكومية ، وذلك فى برامج ومشروعات منسقة مدروسة ، على أن تحدد الأهداف الرئيسية للخطة القومية والمادة اللازمة للوصول إليها على أساس الطاقة المالية والخبرة الفنية واليد العاملة وإمكانية التنفيذ والتفويض ، وذلك مع مراعاة مقتضيات أمن الدولة وسلامتها فى الداخل والخارج وبما يتفق والفوائد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقاليد . . .

وقد حرصت الدساتير المصرية المتعاقبة وميثاق العمل الوطنى على جعل التخطيط أمراً إلزامياً وبذلك أصبح وجوب العمل على أساس من التخطيط مبدأ دستورياً .

فصت المادة السابعة من الدستور الصادر فى عام ١٩٥٦ على أن ينظم الاقتصاد القومى وفقاً لخطة مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف إلى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة .

وقد أرسى ميثاق العمل الوطنى الأسس التفصيلية لسياسة التخطيط الاشتراكى وجعله تدعامة الأولى فى بناء المجتمع . فنص الميثاق على أن التخطيط الاشتراكى السكبرى هو الطريقة الوحيدة التى تضمن لاستخدام جميع الموارد الوطنية والمادية والطبيعية والبشرية بطريقة علمية وعملية وإلزامية لكي تحقق الخير لجموع الشعب وتوفر لهم حياة الرفاهية . . .

• أنه الضمان لحسن استغلال الثروات الموجودة والكامنة والمحتمة ثم هو في الوقت ذاته ضمان توزيع الخدمات الأساسية باستمرار، ورفع مستوى ما يقدم منها بالفعل ، ومد هذه الخدمات الى المناطق التي افتقرت الى الاموال والمجز نتيجة لطول الحرمان الذي فرضته أنانية الطبقات المتحكمة المستعبدية على الشعب المناضل ،

• والتخطيط مع هذا كله ينبغي أن يكون عملية خلق على منظم بحيث على جميع التحديات التي تواجه مجتمعنا فهو ليس عملية حساب الممكن لكنه عملية تحقيق الأمل . .

• ومن ثم فإن التخطيط في مجتمعنا مطالب بأن يجد حلا للمعادلة الصعبة التي يكمن في حلها نجاح العمل الوطني ماديا وإسانيا ، هذه المعادلة هي : كيف يمكن أن تزيد الانتاج ، وفي نفس الوقت تزيد الاستهلاك في السلع والخدمات هذا مع استمرار التزايد في المدخرات من أجل الاستثمارات الجديدة . .

• هذه المعادلة الصعبة ذات الشعب الثلاث الحيوية تتطلب إجماعا تنظم في كفاية عالية وقدرة تستطيع تعبئة لقوى المنتج ورفع كفاءتها ماديا وفكريا وربطها بعملية الانتاج . .

• ان الادراك العميق لضرورة التخطيط في حياة الفرد سوف يكون هو الحل العام لمشكلة تزايد السكان وهو التي يفرض من حالة الاستسلام القسري حيالها ويضع مكانها الثمور بالمسؤولية وإقامة الاقتصاد العائلي على أساس من الحساب . .

وقد جاءت بعد ذلك أحكام دستور ١٩٦٤ تطبيقا للبادئ التي وردت في

الميثاق . فنص هذا الدستور في المادة العاشرة منه على أن : يكون توجيه الاقتصاد القومى بأكمله وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة . .

وفي النهاية حدد الدستور الحالى لجمهورية مصر العربية الصادر فى سنة ١٩٧١ أسس التخطيط ومقوماته ، فنصت المادة ٢٣ منه على أن : ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وربط الأجر بالانتاج ، وضمان حد أدنى الأجور ، ووضع حد أعلى بكفل تقريب الفروق بين الدخل . .

ونصت المادة ٢٤ من ذات الدستور على أن يسيطر الشعب على كل أدوات ووسائل الانتاج وعلى توجيه قائمتها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة .

كذلك حدد الدستور الحالى دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص . فنصت المادة ٣٠ منه على أن : ملكية الدولة هى ملكية الشعب ، وتؤكد بالانتماء المستمر للقطاع العام ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويشتمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية . .

وكذلك نصت المادة ٣٣ من ذات الدستور على أن : الملكية الخاصة تتمثل فى رأس المال غير المستغل . وينظم القانون وظيفتها الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفى إطار خطة التنمية دون إهمراف أو إستغلال ولا يجوز أن تتعارض فى طرق إستخدامها مع الخير العام للشعب . .

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها ورسم أهداف التخطيط فى مصر ، كما حدد مبادئه وكيفية وضع الخطة .



### المبادئ العامة للتخطيط في مصر :

حدد القانون رقم ٧ لسنة ١٩٧٣ المبادئ العامة للتخطيط في جمهورية مصر العربية وفق مبادئ الميثاق والدستور وبرنامج العمل الوطنى . وتتألف هذه المبادئ فيما يلى :

اولا : وحدة الخطة وشمولها . فتوضع خطة واحدة على نطاق الجمهورية ، ويجب أن تكون هذه الخطة شاملة بحيث تضمن استغلال جميع الموارد الموجودة في الدولة مادية كانت أو بشرية بطريقة علمية وعملية .

ثانيا مركزية التخطيط ولا مركزية تنفيذه : إذ يجب أن يكون التخطيط مركزيا فتصدر الخطة عن سلطة عليا مركزية بشرط أن يكون هناك مشاركة فعالة من جانب وحدات الحكم المحلى والوحدات الاقتصادية والجماعية في إعداد الخطة . أما عن تنفيذ الخطة فيجب أن يتم بطريقة لامركزية .

ثالثا : المسئولية القيادية للقطاع العام : وذلك عن طريق سيطرة الشعب على أدوات ووسائل الإنتاج وتوجيه قاذفها الخير الشعب . ويتأكد ذلك بالدعم المستمر للقطاع العام ، وقيادته التقدم في جميع المجالات وبتحمله المسئولية الرئيسية في خطة التنمية ، وضمان أن يؤدي القطاع الخاص دوره في التنمية في إطار الخطة دون انحراف أو استغلال ، بحيث لا تعارض مع الخير العام للشعب .

رابعا : تقسيم الخطة الى مراحل زمنية : ويعنى ذلك أن توضع خطة قومية عامة وشاملة طويلة الاجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ثم تقسم هذه الخطة القومية الى مراحل زمنية متوسطة الاجل ثم تقسم هذه بدورها الى خطط سنوية تفصيلية تقسم بالمرحلة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سنى الخطة ( م ؟ من القانون رقم ٧ لسنة ١٩٧٣ ) .



**خامسا : توزيع مشروعات الخطة :** حيث ينص القانون على التوزيع الإقتصادي والإداري والجغرافي للمشروعات التي تتضمنها الخطة بما يضمن خلق أقاليم إقتصادية بمحور الوحدات الإدارية المحلية .

**سادسا : ربط الخطة بالميزانية :** نص القانون على وجوب عرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء تمهيدا لأحالة إلى مجلس الشعب قبل إبتداء السنة المالية بمسرين لإقراره ، على أن تصدر الخطة بقانون .

**سابعا : متابعة تنفيذ الخطة .** حيث يجب أن تقدم الوحدات الإدارية المختلفة إلى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة شهور ، وكذلك كل سنة ، متضمنا سير العمل في تنفيذ الخطة .

كذلك أوجب القانون على وزير التخطيط أن يقدم تقرير المتابعة السنوي إلى مجلس الشعب بعد إعتاده من مجلس الوزراء ، وذلك في مدة لا تتجاوز سنة من تاريخ إنتهاء السنة المالية .

**ثامنا : الزامية الخطة :** أن التخطيط لا يمكن أن يؤدي المادى المرجو منه إلا إذا أتم بطابع الإلزام . ولذلك تمتد الخطة أساسا ، لزما للدولة من وقت إعتادها من الجهات المختصة .

وبذلك تكون الخطة أساسا لمشروعات القوانين والقرارات التي تقررها السلطات العامة للدولة ، ويكون لأحكام قانون الخطة الأولوية في التطبيق على أي حكم آخر يرد في قانون آخر .

كذلك حرم القانون إرتباط الميزانية العامة بأية مشروعات أو أعمال خاصة  
بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الإطار العام  
للخطة :

#### مراحل إعداد الخطة القومية في مصر :

تمر عملية إعداد الخطة القومية عندنا بمراحل أربعة نوجزها فيما يلي :

أولاً : إعداد البيانات والإحصائيات وتجميعها : ويقوم بهذا العمل مكاتب

التخطيط والاتصال، ولجان التخطيط والمتابعة ووزارة التخطيط القوي، ويساهم  
في ذلك أيضاً الأجهزة الفنية المتخصصة كالجهاز المركزي للتنمية العامة والإحصاء .

ثانياً : إعداد مشروع الخطة : وتقوم بذلك وزارة التخطيط ، وذلك

بالتعاون مع هيئات التخطيط الموجودة بالوزارات والهيئات والمؤسسات العامة  
وحدات الحكم المحلي .

ثالثاً : مناقشة الخطة ويتم ذلك على مستوى مجلس الوزراء ، ثم على مستوى

المؤتمر القومي للاتحاد الاشتراكي العربي ، ثم أخيراً على مستوى مجلس الشعب .

رابعاً : إقرار الخطة : بعد الانتهاء من مناقشة الخطة على النحو السابق

ذكره يقوم المؤتمر القومي العام للاتحاد الاشتراكي بإقرارها ثم تعال بعد ذلك  
إلى مجلس الشعب ليتم إصدارها بقانون .

الهيئات التي تليق بها أمر التخطيط في ظل أحكام الدستور الحالي سنة ١٩٧١ :

تختص الحكومة ( مجلس الوزراء ) على نحو ما سبق أن ذكرنا بإعداد

الخطة وإقرارها مجلس الشعب وذلك في ضوء السياسة العامة للدولة . غير أنه إذا

كانت المصلحة العامة تقضى بأن يسهل بعملية التخطيط القومى الطويل الأجل إلى هيئات مركزية على النحو السابق إبرازه ، فان ذات المصلحة تقضى أيضا بأن لا يكون التخطيط عملية إستشارية للهيئات المركزية ، وإنما توجب هذه المصلحة إنشاء هيئات وإدارات للتخطيط بالوزارات وغيرها من المصالح أقسام فى الخطة العامة التى تضمها هيئات التخطيط المركزية .

لذلك حرص المشرع المسمى على تنظيم الأجهزة المختلفة التى تتعاون مع الأجهزة المركزية فى إعداد الخطة العامة ، وهى : -

(١) وزير التخطيط القومى : ويختص وفقا لقرار الجمهورى رقم ١٣٢٩

لسنة ١٩٦٠ بإعداد مشروع الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها وتقييم النجاح فى تحقيق أهدافها ، وتعاون به فى ذلك لجنة التخطيط القومى المشكلة وفقا لأحكام قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٧ .

(٢) لجان التخطيط والمتابعة فى الوزارات والمؤسسات العامة : وتختص

هذه اللجان بإعداد مشروع الخطة العامة للسنوات الخمس والخطة السنوية وتقارير المتابعة ، كما تختص بتقديم جميع البيانات والقيام بالدراسات اللازمة فى هذا الشأن وذلك فيما يتصل باختصاص الوزارة أو المصلحة أو المؤسسة العامة ، وكذلك بنشاط القطاع الخاص المقابل .

(٣) مكاتب التخطيط والإتصال بالوزارات والمصالح : وذلك لتكون

أجهزة فنية لمعاونته لجان التخطيط والمتابعة المنشأة بالوزارات والمصالح والمؤسسات ، وذلك بالإضافة إلى قيام رؤساء هذه المكاتب بوظيفة ضباط إتصال مع لجنة التخطيط القومى :

(٤) مبدأ التخطيط القومى : ألتىء بالقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٠  
وذلك بفرض ء النهوض بالبحوث والدراسات التخطيطية المتصلة باعداد الخطة  
القومية الشاملة للجمهوريه ووسائل تنفيذها ، ودراسة الاسس والاساليب  
المليه والفنية والاقتصادية والاجتماعية للتخطيط القومى والمعمل على تطبيقها  
بقصد تحقيق الاهداف القومية .





## الجزء الثاني التنظيم — م

يمثل التنظيم المرحلة الثانية من مراحل العملية الإدارية ، كما يعتبر بحق من أهم وظائف الإدارة في وقتنا الراهن . إذ لا يستطيع الإدارة دون تنظيم سليم أن تقوم بتنفيذ السياسة العامة التي ترسمها السلطات المختصة في الدولة .

وتظهر الحاجة إلى التنظيم بطبيعته الحال عندما يشترك في أداء النشاط أكثر من شخص بحيث تظهر حاجة كل منهم إلى التعاون مع غيره من الآخرين من أجل تحقيق الأهداف المشتركة لهم .

وإذا كان الأمر كذلك فإن التنظيم يمثل اليوم ضرورة من ضرورات العصر بالنسبة للإدارة العامة وبصفة خاصة بعد أن ترويت أهدافها ، وتمددت بالتالي نطاقاتها .

وبه كن تعريف التنظيم الإداري بأنه تسيق الجهود البشرية في منظمة ما بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة . وعلى ذلك فالتنظيم ليس غاية في حد ذاته بل هو إحدى عمليات الإدارة التي تستهدف إنجاز الأهداف المراد تحقيقها .

غير أن اصطلاح التنظيم الإداري قد يستخدم للدلالة على إنشاء تنظيمات إدارية جديدة . ومثال ذلك إنشاء وزارة جديدة كوزارة التخطيط .

وقد يستخدم هذا الاصطلاح أيضاً للدلالة على نظام إدارى قائم فعلاً ،  
كقولنا وزارة العدل أو الحرية ونقصد بذلك الجهاز الإدارى القائم والذي  
تكون منه وزارة العدل أو وزارة الحرية .

وأخيراً قد يراد بهذا الاصطلاح فضلاً عن ذلك الدلالة على عملية إعادة  
إنشاء وترتيب العلاقات بين أقسام وإدارات وزارة قائمة فعلاً كوزارة  
الثقافة مثلاً .

وعلى ذلك فالتنظيم ليس عملية فورية تتم في وقت واحد ، بل هو في الحقيقة  
عملية متجددة ومستمرة مثله في ذلك مثل باقي مكونات العملية الإدارية .  
إذ قد يحدث بعد الانتهاء من بناء هيكل التنظيم وتشغيله ، أن تستجد ظروف  
توجب إعادة النظر فيه ، فقد يكشف التشغيل عن نشاطات أساسية وجوهرية لم  
توضع في الحسبان عند إنشاء التنظيم الأصيل ، أو أن هناك نشاطات كانت  
أساسية وقت الإنشاء ثم فقدت أهميتها بعد ذلك مما استتبع عدم لزومها ويتعين  
إلغاءها كلياً . وعلاج ذلك قد يكون بإحداث تعديلات جزئية على الهيكل  
التنظيمي القائم للجهاز الإدارى ، وقد يقتضى الأمر حله وإعادة تشكيله  
من جديد .

من أجل ذلك يعتبر التنظيم من العمليات الفنية الدقيقة التى يجب أن يشارك  
فيها خبراء متخصصون حتى تتحقق الفوائد المرجوة منه ، كالاستفادة من  
مزايا التخصص ، وتسهيل وتطيق التنسيق والرقابة ، وفهم الأهداف  
والخطط والبرامج وإذاعتها في كافة أجزاء المنظمة ، مما يعطى العاملين إحساساً  
بالمشاركة والتعاون ، وينمى فيهم الرغبة في العمل بالشعور بالمسئولية

هذا فضلا عن تمكين الجهاز الإداري من الاستفادة بالقوى البشرية والمالية الموجودة .

وفي دراستنا لتنظيم نعرض أولا لعناصر التنظيم ، ثم نعرض ثانيا لمبادئ أو التوجيهات العامة التي تحكم سير العمل داخل التنظيم الإداري .  
ويقتضى عرض هذه الأمور تقسيم هذا الباب الى فصلين متتاليين :

الفصل الأول في عناصر التنظيم .

الفصل الثاني في مبادئ التنظيم .



# الفصل الأول

## عناصر التنظيم

يجب لاقامة أى تنظيم إدارى سليم يستطيع تحقيق الاهداف المرسومة له ،  
أن تتوفر مجموعة من العناصر الأساسية التى بدونها لا يقوم أى تنظيم ، وأى عمل  
فيها يؤثر في قدرة هذا التنظيم على تحقيق اهدفه . وهذه العناصر نجملها  
في أربعة :

الأول : تحديد الوظائف .

الثاني : تكوين الوحدات الإدارية .

الثالث : تدرج السلطة الادارية .

الرابع : تفويض السلطة الإدارية .

## أولا

### تحديد الوظائف

تتكون الوحدات الأساسية لأي تنظيم إدارى من مجموعة من الوظائف  
والموظفين . وقد عرف خبراء ترتيب الوظائف العامة الوظيفة ( باعتبارها  
الخلية الأولى في كل تنظيم إدارى ) بأنها : منصب مدنى أو عمل معين يقتضى  
من شاغله القيام بمواجبات محددة ، وتحمل مسئوليات معينة سواء تفرغ لذلك  
كلية أو لم يتفرغ . . . . . وب نفس المعنى عرف القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة



١٩٩٤ (الخاص بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف في الجمهورية العربية المتحدة)  
الوظيفة بأنها : تعنى العمل المسند إلى عامل يؤديه ويتكون من مجموعة من  
الواجبات والاختصاصات والمسئوليات ، ( م ١ ) .

وعلى ذلك تعتبر الوظيفة مركزاً قانونياً يشغله الموظف وهي ( الوظيفة )  
توجد عادة قبل أن يشغلها أحد . لذلك فهي تستقل في وجودها عن من يشغلها  
فهي تبقى ولا تنتهي بوقته له أو احتقاله أو إقالة الموظف الذي يشغلها .

والقاعدة أن الوظيفة تنشأ بالأداة القانونية التي يحددها المشرع على النحو  
الذي سبق دراسته في المقرر العام القانون الإداري .

أما الموظف فهو الشخص الذي يشغل الوظيفة بحقوقها وواجباتها . وتختلف  
الشروط الواجب توافرها في الموظف باختلاف الوظيفة وما يجب أن يتوافر  
في شاغلها من مؤهلات . ومن الطبيعي أنه كلما ارتفع مكان الوظيفة في السلم  
الإداري كلما تطلب ذلك في شاغلها مؤهلات خاصة ومهارات عالية تناسب مع  
الواجبات والمسئوليات التي تتضمنها الوظيفة .

ويستلزم التكوين الإداري القيام بعمليات عدة : -

أولاً : تعيين الوظائف وتوزيعها :

ويعنى بتعيين الوظائف تحديد أنواعها ومسئولياتها ، وذلك فضلاً عن اعتماد  
المبالغ المالية اللازمة لها . ويعنى بتوصيفها القيام بعمل وصف تحليل لهذه  
الوظائف ، فنحدد أسماء الاختصاصات التي تتضمنها والمؤهلات اللازمة لشغلها .

ومثال ذلك الوظائف المطلوبة لإنشاء وحدة صحية تتطلب وظائف للأطباء من سائر التخصصات، وممرضين وممرضات، وإداريين وكتابين وعمال.

### ثانياً: ترتيب الوظائف وتقييمها:

المقصود بترتيب الوظائف تقسيمها إلى مجموعات مختلفة تبعاً لاختلاف خصائصها وأوصافها، ثم تقسم كل مجموعة إلى فئات عامة ذات أوصاف محددة. والمقصود بتقييمها تحديد فئات الأجور والمرتبات بالنسبة لكل وظيفة بما يتفق والإختصاصات والمسئوليات التي تتضمنها.

### ثالثاً: شغل الوظائف:

يتم ذلك بتعيين الأفراد في الوظائف السابقة إذا ما توافرت فيهم الشروط التي تتطلبها كل وظيفة حسباً تقدم.

وتختلف الطرق التي يتم بها شغل الوظائف العامة من نظام لآخر. والقاعدة الأساسية المتبعة في أغلب النظم هي تعيين أفضل المتقدمين في شغل الوظائف العامة.

## ثانياً

### تكوين الوحدات الإدارية

يتكون الجهاز الإداري من مجموعة من الوحدات الإدارية. وقد بين قانون إصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ المقصود بالوحدة الإدارية في مادته الثانية بأنها:

١- كل وزارة أو مصلحة عامة أو جهاز يكون له موازنة خاصة بالوظائف.

١ - كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية ،

٢ - الهيئة العامة

وقد أغلقت هذه المادة ذكر المؤسسات العامة من ضمن الوحدات الإدارية التي حددتها على أساس أن العاملين بها لا يخضعون لأحكام هذا القانون ، وإنما يخضعون لقانون مستقل هو القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام .

ونحن نرى أن المؤسسات العامة بل وشركات القطاع العام إنما تعتبر في الحقيقة والواقع أجهزة إدارية (وحدات إدارية) تقوم بمهمة إقتصادية مما يدخل أصلاً في صميم الوظيفة الطبيعية للدارة في النظام الاشتراكي .

الأسس التي يمكن إتباعها في تقسيم الوحدات الإدارية :

يختلف تقسيم الوحدات الإدارية من نظام لآخر ، وذلك تبعاً لاختلاف أساس التقسيم . ويمكن بصفة عامة أن يتم هذا التقسيم وفقاً لمجموعة من الأسس ، نذكرها فيما يلي : -

١ - التقسيم على أساس جغرافي أو إقليمي :

• معنى ذلك تقسيم نشاط المنظمة إلى أقسام أو وحدات إدارية بحيث يتولى كل قسم أو وحدة الاختصاصات الإدارية التي تتصل بقرعة جغرافية معينة أو إقليم معين .

وهذه الوحدات أو الأقسام الإدارية قد تكون تابعة لتنظيم الإداري

المركزي بالعاصمة ، ومثال ذلك لروع الوزارات في الأقاليم المختلفة كمفروع  
وزارة الداخلية ووزارة الزراعة ووزارة التعليم .

وقد تكون هذه الوحدات وحدات إقليمية مستقلة . وذلك مثل وحدات  
الإدارة المحلية المتمثلة في المحافظات والمدن والقرى وهي التي تنشأ لإدارة أجزاء  
محددة من أرض الدولة مستقلة عن السلطة المركزية بالعاصمة .

ولهذا التقسيم مزايا مختلفة : —

- ١ — يحمل الخدمة قريبة من المحتاجين إليها .
- ب — فهو يمكن من التصرف السريع في موقع العمل ، كذلك إصدار  
القرار الرشيد في الوقت المناسب .
- ج — يؤدي إلى مراعاة الإحتياجات المحلية عند اتخاذ القرار .
- د — يؤدي إلى الإعتماد على العناصر المحلية عند إختيار القوة العاملة  
بالفرع أو بالوحدة . وهذه العناصر تعرف تقاليد الاقليم وأعرافه وقيمه .
- هـ — يعتبر الفرع أو الوحدة حقلاً لتدريب جيل مستحدث من المديرين  
المحايين ويساعد على إكتشاف العناصر القيادية الجديدة والوصول بها الى المناصب  
المركزية في العاصمة

## ٢ — التقسيم على أساس الوظيفة أو العمل

يقوم هذا التقسيم على أساس تجميع كافة النشاطات المتشابهة في طبيعتها  
لتكون من إختصاص ووحدة إدارية واحدة . مثال ذلك تجميع كل ما يتعلق

بالشأن الاقتصادي في وزارة واحدة هي وزارة الاقتصاد، ولجميع كل ما يتعلق  
بالشأن التعليمي في وزارة واحدة هي وزارة التعليم، وكذلك لجميع كل ما  
يتعلق بالأعمال الدفاعية البرية والجوية والبحرية في وزارة واحدة هي وزارة  
الحربية أو الدفاع.

والذي يجب ملاحظته في هذا الشأن أنه إذا اتخذ هذا المبدأ (الوظيفة أو  
العمل) أساساً للتقسيم فإنه يجب أن يقوم على أساس الوظائف أو الأعمال  
الرئيسية. وذلك لا يمنع بطبيعة الحال من قيام تقسيم آخر فرعي داخل كل  
وحدة حسب حجمها وسعة نشاطها.

ويحقق هذا التقسيم المزايا الآتية :-

- ١ - أنه يتسم بالبساطة والمنطق.
- ب - أنه يؤكد أهمية الوظائف الأساسية لوحدة، ويلفت انتباه المديرين  
في المستويات العليا إليها.

٣ - التقسيم على أساس العملاء أو الزبائن :

وتبعا لهذا التقسيم يقسم الجهاز الإداري إلى وحدات تخدم كل منها نوعية  
معيّنة من العملاء. فالأعمال المتعلقة برعاية الشباب يمكن تجميعها في وحدة  
واحدة يطلق عليها وزارة الشباب، والأعمال المتعلقة بالعمال يمكن تجميعها في  
وحدة واحدة يطلق عليها وزارة العمل، وكذلك يمكن تجميع الأعمال المتعلقة  
بالطلبة الوافدين بالجامعات في الإدارة العامة لرعاية الوافدين بوزارة  
التعليم العالي.



ويلاحظ أن هذا الأساس في التقسيم ( العملاء أو الزبائن ) يمكن أن يقوم عليه تقسيم آخر فرعى داخل كل وحدة من الوحدات حسب نوعية المستفيدين . كأن ينشأ هناك مثلاً بنك للتسليف خاص بالزراع ، وآخر خاص بالصناع بل إنه من الجائز أن يجرى داخل هذين المصرفين تقسيم آخر على نحو أكثر تخصصاً إذ يجوز لمصرف التسليف الزراعى أن ينشئ داخله قسم لإقراض مزارعى الفطن وآخر لإقراض مزارعى الفواكه وهكذا . . . وبالنسبة للمصرف الصناعى يمكن أن ينشأ فيه قسم لإقراض صناع الحديد والصلب وآخر لإقراض صناع الغزل والنسيج وهكذا .

ولهذا التقسيم ميزة السماح بمواجهة المتطلبات المتعددة لكل مجموعة من مجموعات المستفيدين من الخدمات الإداريه .

#### ٤ - التقسيم على أساس الإنتاج :

يعتمد هذا التقسيم على أساس ناتج النشاط أى بشرته . وبمعنى آخر يكون طبقاً لنوع الخدمة التى تقدمها المنظمة .

ومثال ذلك تقسيم الجامعة إلى كليات الحقوق والتجارة والطب والصيدلة . . . الخ . فنشاط هذه الكليات متماثل ، وهو بطبيعة الحال القياس بالتدريس ومواصلة البحث العلمى ولكن ناتجها يختلف ، فالأولى تنتج قانونيين ، والثانية تنتج محاسبين ، والثالثة تنتج أطباء ، والأخيرة تنتج صيادلة وهكذا

ومثال ذلك أيضاً تقسيم المستشفى العام إلى أقسام متعددة ، للجراحة ، والصدر ، والأمراض العصبية والنفسية ،

ومن مزايا هذا التقسيم : -

ا - أنه يمكن من الاستخدام الأمثل للمهارات والكفايات الشخصية .

ب - الاستفادة من مزايا التخصص .

ج - يسهل عملية الرقابة وتحديد المسؤولية عن طريق قياس النتائج :

هـ - التقسيم على أساس العملية :

يعتمد هذا التقسيم على تجميع كافة النشاطات التي تنقسم بأنواع معين من العمليات في وحدة إدارية واحدة . وشال ذلك إنشاء مؤسسة عامة تتولى عمليات البناء لكل الجهاز الإداري في الدولة .

تلك هي الأسس المختلفة التي يمكن أن يقام عليها تقسيم الجهاز الإداري إلى وحدات إدارية ، ويندر في الواقع أن يبنى الجهاز الإداري أو المنظمة بصفة عامة على أساس واحد فقط من هذه الأسس .

فإذا نظرنا إلى الجهاز الإداري للدولة على سبيل المثال . فإننا نجد أنه يبنى تقسيمه لوحده على عدة أسس . -

ا - تقسيم على أساس الوظيفية مثل وزارة والتعليم ووزارة الصحة ووزارة العدل .

ب - تقسيم على أساس الأقاليم : مثل فروع الوزارات في وحدات الحكم المحلي .

ج - تقسيم على أساس النتائج : مثل المؤسسة العامة لسلع الغذائية ، والمؤسسة العامة للنقل الداخلي .

د - تقسيم على أساس العملاء : مثل وزارة الشباب ، والادارة العامة  
لرعاية شئون الطلاب الوافدين .

هـ - تقسيم على أساس العملية : مثل اكلاديمية البحث العلمى .

وإذا نظرنا لوزارة الصحة باعتبارها وحدة فرعية من وحدات الجهاز  
الادارى فى الدولة فإننا نجد الاسس الآتية للتقسيم : -

١ - تقسم على أساس إقليمي أو جغرافى : ذلك أن المقر الرئيسى للوزارة  
بالقاهرة ويتبعها فروع متشرة بالمحافظات والمدن والقرى .

ب - تقسيم على أساس العملاء أو الزبائن : ذلك أن الوزارة يتبعها  
مستشفيات خاصة بمرضى العيون ، وغيرها خاصة بمرضى السرطان ، وغيرها  
خاصة بمرضى الشلل .. الخ

ج - تقسيم على أساس الانتاج : ذلك أن الوزارة يتبعها معامل لانتاج  
الدوية ، وأخرى لإنتاج الآلات والانايب .. الخ

وإذا نظرنا إلى جامعة الاسكندرية باعتبارها هيئة عامة ( وحدة إدارية  
مستقلة ) فإننا نجد أيضا الاسس الآتية للتقسيم : -

( ا ) تقسيم على أساس الوظيفة : مثل إدارة شئون أعضاء هيئة التدريس ،  
إدارة شئون العاملين ، إدارة الحسابات ، إدارة العلاقات العامة .

( ب ) تقسيم على أساس الاقليم . مثل فرع جامعة الاسكندرية ببيروت .

( ج ) تقسيم على أساس العملاء أو المستفيدين : مثل نادى أعضاء هيئة التدريس  
ونادى العاملين بالجامعة .

( د ) تقسيم على أساس الناتج : مثل المعاهد والكليات المختلفة التى تتكون منها  
الجامعة .

(هـ) تقسيم على أساس العملية : مثل ورش المستشفيات وأقسام التصوير والنسخ بالجامعة .

### تقسيم الجهاز الإدارى المركزى فى الدولة :

يقوم هذا التقسيم بصفة عامة على الأساسين الآتيين : -

١ - على أساس الوظيفة : ونتيجته الوزارات .

٢ - على أساس الأقليم : ونتيجته الفروع .

١ - الوزارة هى قسم يضم نشاطات متعددة يتصل بعضها ببعض الأخر وتربط برباط وثيق فيما بينها ، الأمر الذى يجعل من الملائم تجميعها فى وزارة واحدة . وهذه النشاطات التى تقوم بها الوزارة لا يشترط فيها التماثل ولكنها يجب على الأقل أن تكون مترابطة . مثال ذلك : تجميع كافة الجامعات والمعاهد العليا فى وزارة التعليم العالى ، وتجميع الأمور المتعلقة بالأمن كالمباحث الجنائية والهجرة والجوازات وحماية الآداب والأحداث وشئون المرور فى وزارة الداخلية . ويرأس الوزارة وزير يتولى شئون الإشراف على جميع أعمال الوزارة ليضمن أداء متسافا وفعالا .

وليس هناك عدد ثابت للوزارات إذ قد يزيد عددها بإنشاء وزارات جديدة ، وقد ينقص عددها بإلغاء وزارات موجودة أو بدمجها فى وزارات أخرى .

وعادة يكون المركز الرئيسى للوزارة فى العاصمة ولكنه قد يقع استثناء فى مكان آخر . مثال ذلك وجود وزارة العدل العالى أثناء تشييده بأسوان حيث كان مقرها هو موقع العمل .

ولهذا التقسيم مزايا عدة : -

١ - أنه يتم بالبساطة والوضوح :

ب - يسمع بتفادى الازدواج في الاختصاصات .

ج - يسهل مهمة تحديد السلطة والمسئولية حيث يملك الوزير - من حيث الأصل - كل السلطة داخل وزارته . كما تقع عليه كل المسئولية حيث يسأل وحده عما يدور في أجهزة وزارته امام هيئات الدولة الدستورية .

وتقسم كل وزارة بعد ذلك إلى تقسيمات فرعية ، وتسمى هذه الأقسام الفرعية أما :-

المصلحة - الإدارة العامة - المراقبة العامة - المكتب الشعبي .

الفروع : نظررا لاتساع اعمال الوزارات وانشطتها تنشئ الوزارات فروعاً لها في المحافظات ، وتقوم هذه الفروع بتنفيذ نشاط الوزارة داخل المحافظة . غير أنه ليس من الضروري أن يكون لكل وزارة فروعاً في الأقاليم ، إذ قد تباشر الوزارة نشاطها في العاصمة وحدها كوزارة الاقتصاد . وعلى أى حال فإن الأمر يتوقف على طبيعة النشاط الذى تباشره كل وزارة .

ويلاحظ أنه إذا كان الوضع الغالب أن الفروع التابعة للوزارات تباشر نشاطها داخل اقليم الدولة ، إلا أن هذه الفروع قد تباشر نشاطها خارج الاقليم مثال ذلك : السفارات والقنصليات الموجودة في الخارج .

وتختلف طبيعة السلطات والواجبات الى الفروع في المحافظات عن تلك التى تملكها أجهزة الحكم المحلى فالفرع تسند اليه السلطات والواجبات دون مساس بمسئولية الوزارة . أما أجهزة الحكم المحلى فتقتل اليها السلطات والواجبات . وهذا ما يفسر عدم حضور المجالس المحلية لسلطة الرئاسة وخضوعها للسلطة الوصائية وذلك على خلاف الفروع التى تخضع للسلطة الرئاسية .



ويظل الوزير مسؤولاً عن نشاط الفروع . لذلك كان من الطبيعي أن تكون رقابته قوية على تصرفاتها ، وهي تظهر بقوة القانون ولا تقتيد إلا بنص ، وذلك على عكس رقابة الوزير على الوحدات المحلية حيث لا يكون لها نفس المدى وهي على أي حال تعتبر استثنائية لا توجد إلا بنص وفي حدوده فقط .

وتخضع فروع الوزارات الموجودة بالوحدات المحلية لرقابة مزدوجة . فهي تخضع لرقابة الجهة المركزية أي الوزارة من ناحية ، وكذلك لرقابة المجالس الشعبية العامة على مستوى المحافظة من ناحية أخرى .

ويوجد بجانب الوزارات وفروعها -

١ - وحدات الإدارة المحلية ( المحافظات - المدن - القرى ) .

٢ - الهيئات العامة وهي وفقاً للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ شخص من أشخاص القانون العام .

٣ - المؤسسات العامة وما يتبعها من شركات القطاع العام . ( وقد ألغيت المؤسسات العامة بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ) ، ويجرى الآن تصفيتهما أما بتحويلها إلى شركات أو ادماجها في شركات قائمة وذلك إذا كانت هذه المؤسسات مباشرة نشاطاً اقتصادياً بنفسها . أما بالنسبة للمؤسسات التي كانت تقوم بوظيفة الإشراف على كل ما كان يتبعها من شركات فقد حل محلها في مباشرة هذا الاختصاص أجهزة جديدة تسمى « بالقطاعات » .

### أنواع الوحدات الإدارية :

درج معظم كتاب الإدارة العامة على التمييز بين ثلاثة أنواع من الوحدات الإدارية ، وذلك من حيث نوع الخدمة التي تؤديها ، وهي :-

أ - الوحدات التنفيذية أو الأصلية .

ب - الوحدات الفنية المساعدة أو المعاونة .

ج - الوحدات الاستشارية .

ونحن نوافق البعض البعض من الفقه فؤاد المطار في عدم تأييد هذا التقسيم على إطلاقه ، ذلك أن الوحدة الاستشارية هي في الحقيقة والواقع نوع من أنواع الوحدات المساعدة التي تسهم مع غيرها في معاونة الوحدات التنفيذية أو الأصلية في النروض بوجباتها . فهي تقدم لهذه الوحدات الأخيرة المشهورة الفنية وهو نوع من الخدمة على أي حال .

لذلك نرى أن هناك نوعين فقط من الوحدات الإدارية من حيث نوعية الخدمة التي تؤديها وهما :-

١- الوحدات التنفيذية أو الأصلية .

٢ - الوحدات المساعدة ، أو المعاونة ، يوضع بدلا منها وتنقسم إلى وحدات مساعدة عامة ووحدات مساعدة استشارية .

أولا ، الوحدات التنفيذية الرئيسية :

نعني بها الوحدات الإدارية التي ينام بها تنفيذ المهام الملقاه على طاق السلطة التنفيذية وتنقسم هذه المهام بأنها تشبع حاجات عامة جماعية سواء أكانت لصالح الجمهور كافة كالدفاع ، أو لجزء منهم فقط كالطلاب بالنسبة للتعليم .

والصورة التقليدية لهذه الوحدات ، تتمثل أساسا في الوزارات حيث تقوم

كل وزارة بمهمة أساسية ومتميزة من مهام الدولة ، ولذلك كان هناك وزارة لشئون التعليم وأخرى لشئون الصحة وثالثة لشئون الدفاع . . . الخ .

وقد أدى اتساع نشاط الدولة في الوقت الحديث كما سبق وذكرنا إلى زيادة عدد الوزارات وتعقد أنشطتها . الأمر الذي أدى إلى تقسيم هذه الوحدات الرئيسية إلى إدارات أو فروع مختلفة في الأقاليم . ومثال ذلك تقسيم وزارة التربية والتعليم إلى إدارات لكل من التعليم الابتدائي والاعدادي والثانوي والمهني بجميع المحافظات ، كما قد تحقق التخفيف من مهام هذه الوحدات المركزية بإنشاء وحدات أخرى مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية سواء أكانت هذه الوحدات مرفقية كالمباني العامة والمؤسسات العامة ، أو عملية أي أليمنية مثل المحافظات والمدن والقرى

وعلى ذلك فالوحدات التنفيذية أو الأصلية تشمل الوزارات - الإدارات والفروع التابعة لها - الهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من شركات - في نظرنا - والوحدات المحيطة ( المحافظات - المدن - القرى ) .

#### ثانيا : الوحدات المساعدة أو المعاونة :

ذكرنا فيما سبق أنه قد ترتب على ظهور المذاهب الاقتصادية والاجتماعية وانتشارها في العصر الحديث اتساع وظيفة الدولة حتى شملت جميع المجالات ومنها المجال الاقتصادي والمجال الاجتماعي . وقد ترتب على وجود هذه الظاهرة أن ازدادت عدد الوحدات الإدارية الرئيسية وتضخمت أنشطتها وتعقدت ، لذلك لجأت هذه الوحدات إلى الاستعانة في القيام بوظائفها بمجموعة من الوحدات المساعدة أو المعاونة . . .

ويشولى البعض من هذه الوحدات المساعدة اعداد بعض الخدمات أو القيام ببعض الأعمال التى لا تتصل اتصالاً وثيقاً بنشاط الوحدات الأصلية ، ويتولى بعضها الآخر تزويد الوحدات الأصلية بما تحتاج إليه من آراء فنية أو استشارية لذلك قسمنا الوحدات المساعدة، إلى نوعين من حيث نوع الخدمة التى تقدمها للوحدات الأصلية :-

أ ( الوحدات المساعدة العامة ، ب ) الوحدات المساعدة الاستشارية .

#### أ ( الوحدات المساعدة العامة :

هى هيئات إدارية لا تقدم خدماتها مباشرة للجمهور ، وإنما تقوم بمساعدة الهيئات التنفيذية الرئيسية بنشاط ثانوى يساعد هذه الأخيرة على القيام بوظائفها الأصلية .

وهذه الهيئات المساعدة لم يتم انشاؤها الا فى الوقت القريب حيث كانت الهيئات الرئيسية تقوم بالأنشطة الثانوية إلى جانب قيامها بنشاطها الاساسى . فمثلا وزارة الزراعة كانت تقوم بجانب نشاطها الاساسى الذى يتمثل فى رسم السياسة الزراعية وتنمية الثروة الزراعية والحيوية للبلاد وأرشاد الفلاحين إلى اتباع الأساليب العلمية فى الزراعة . . . الخ ، بأنواع أخرى من الأنشطة التى لا تتصل اتصالاً وثيقاً بنشاطها الاساسى ، مثل قيامها بأعمال المشتريات والمخازن والحسابات وهكذا كانت الوزارة تقوم بكافة العمليات اللازمة لنشاطها بصرف النظر عما اذا كانت هذه الأعمال تدخل فى صميم نشاطها الاصلى أو كانت تساهم فى نجاح الوزارة فى القيام بهذا النشاط .

غير أنه قد تبين بمرور الزمن أن الوزارة تفقد جزءاً كبيراً من وقتها ومالها

وجهدهما في قيامهما بالأعمال الثانوية التي ليس لها صلة مباشرة بنشاطها الأصلي ،  
ورؤى من الأنسب والأفضل أن تفرغ الوحدات الأصلية للقيام بالمهام  
الرئيسية وأن يهتد بانجاز الأعمال الثانوية إلى جهات متخصصة تكون أقدر على  
القيام بها . من أجل ذلك أنشئت الوحدات المساعدة العاملة .

وهذه الوحدات المساعدة أما أن تلتحق بالوزارات فيكون لكل وزارة  
وحدة مساعدة تقدم لها المعونة في نطاق تخصصها . وأما أن تكون هذه  
الوحدات المساعدة وحدات مستقلة قائمة بذاتها تقدم خدماتها على نطاق جميع  
الوزارات بالدولة .

وتلتحق الوحدات المساعدة في الولايات المتحدة الأمريكية برئاسة الجمهورية  
ولذلك وجدت إدارات مركزية للشعريات والمخازن ووحدات أخرى للحاسبة  
٩٠ . الخ .

ومن أمثلة الوحدات المساعدة العاملة في جمهورية مصر العربية ، الجهاز  
المركزي للحسابات ، الجهاز المركزي لتنظيم والإدارة ، النيابة الإدارية ،  
والرقابة الإدارية ، وقد كانت هذه الوحدات ملحقة في بادئ الأمر برئاسة  
الجمهورية ثم ألحقت بمقتضى الإعلان الدستوري الصادر في ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢ ،  
والدستور الصادر في ٢٥ مارس ١٩٦٤ ، برئاسة الوزارة ، أما الدستور الحالي  
فلم يتضمن بيانا في هذا الشأن .

وحسنا فعل المشرع في الدستور الأخير ، حيث لم يتعرض للنص على تبعية  
الوحدات المساعدة لجهة معينة ، وبذلك يكون قد ترك أمر تحديد تبعية هذه  
الوحدات لأي جهة رسمية ومن ثم فإن المنظم يكون حرا في إلحاق هذه الوحدات  
بالجهة الرسمية المناسبة .



ومن التطبيقات الظاهرة للوحدات المساعدة العامة عندما ما نص عليه لقرار  
وزير الخزانة رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ المعدل بتواريخ لاحقة بشأن أحكام توحيد  
الشراء في المصالح الحكومية .

وقد خص هذا القرار بتأمين مصلحة الميكانيكا والكهرباء بتصميم وتنفيذ  
المشروعات الجديدة الانشائية المتعلقة بالكهرباء والميكانيكا ، وتوريد ما تتطلبه  
هذه المشروعات من مأكينات وآلات واجهزة جديدة . قطع غياراً احتياطية خاصة  
بها وتسليمها كاملة بجميع لوازمها للمصلحة المختصة ( م ١ / ب ) .

وكذلك خص لإدارة العامة للقوى الميكانيكية بوزارة الاسكان والمرافق  
بشراء ما يلزم من أجهزة التدفئة والمرابح وجميع الجهيزات الكهربائية فيما عدا  
المباني الكهربائية والتليفونات وما يماثلها ( م ٢ / أ ) .

وخص الادارة العامة للاسكان بوزارة الاسكان والمرافق بمعاينة ما ترغب  
المصالح في شراؤه من المباني ملك الأفراد قبل الشراء لابداء رأيها فيه  
( م ٣ / ب ) .

وقد اسند إلى مصلحة المساحة بمهمة طبع الطوايع بأنواعها من بریدودمنة  
وغيرها من الطوايع ذات القيمة وبصفة عامة جميع الأوراق المدموغة ، وكذلك  
توريد الخرائط بأنواعها والرسومات والفسحات المدرجة في فهرس  
المصلحة ( م ٤ ) .

واسند أيضا إلى المؤسسة المصرية العامة للبقول بمهمة توريد ما تنتجه من  
أنواع البنزين والكيروسين والسولار وزيت الديزل وغيرها من منتجاته ( م ٥ ) .

وعهد إلى مصلحة الدمغ والموازين بشراء الذهب والفضة والأحجار النفيسة

وما يماثلها لجميع لوزارات والمصالح عدا مصلحة الذهب وسحب وكذلك شراء الموازين والمكاييل والعمل على صيانتها ( م ٦ ) .

وهمد إلى مصلحة الحجون بتوزيع جميع أنواع الفرش والمشايخ وماسح الإرجل ( م ٨ ) .

وخص مصلحة الطب البشرى، بشراء الحيوانات والمواشى اللازمة للوزارات الحكومية ومصالحها ما عدا وزارتي الحربية والداخلية ( م ١٠ ) .

وخص وزارة الصحة العمومية بشراء الأدوية واللقاحات والأدوات الطبية والمطهرات والكيمياويات والأصصال والعماح وما يماثلها اللازمة للوزارات والمصالح التي لا توجد بها أقسام طبية أو قنية ( م ١١ ) .

وخص وزارة الخزانة بشراء وتوريد الأصناف والأدوات المبينة بمد لوزارات الحكومة ومصالحها : - أ - الورق - ب - الآلات الكاتبة - ج - الظروف بأنوعها . ( م ١٢ ) .

وخص مصلحة الجمارك بالمختلص على جميع الأصناف التي ترد من الخارج للمصانع الحكومية ( م ١٣ ) .

وخص الهيئة العامة لشئون المطابع بطبع وتجليد المطبوعات بجميع أنواعها، وخص مصلحة الطرق والنقل البحرى بإصلاح المركبات ( السيارات والموتوسيكلات والدراجات ) الحكومية إذا زادت جملة التكاليف على عشرين جنيها .

والذى نلاحظه أن قرار وزير الخزانة السابق قد اخضع عملية الشراء - باعتبارها تمثل نشاطا ثانويا تقوم به الوزارات بحوار عملها التي أصبحت لقواعد

غير أنه يلاحظ أن الوحدات التي تقدم ذكرها ، إذا كانت تعتبر وحدات مساعدة في نطاق أحكام هذا القرار ، إلا أنها تعتبر في نفس الوقت وحدات تنفيذية رئيسية بالنسبة للعمل الذي تقوم به هي نفسها .

#### ب - الوحدات المساعدة الاستشارية :

وهي أيضا وحدات ادارية تقوم بمحاورة الوحدات التنفيذية الرئيسية بأعداد بعض المسائل وتحضيرها وإعطاء النصح والمشورة في شأنها .  
وقد لجأت الإدارة إلى إنشاء هذه الوحدات الاستشارية نتيجة لزيادة المشكلات الادارية وتعقدها ، فتقوم هذه الوحدات بدراستها وتقديم المشورة والاقتراحات بشأنها .

وهذه الوحدات المساعدة الاستشارية إذا كانت تتفق مع الوحدات المساعدة العامة في أن كل منها يقوم بمحاورة الوحدات التنفيذية الأصلية لها مختلفان .  
ذلك أن الوحدات المساعدة العامة تصدر قرارات ملزمة بحكمها الوحدات التنفيذية ، أما الوحدات المساعدة الاستشارية فلا تعتبر قراراتها قرارات ملزمة ، وإنما مجرد توصيات أو توجيهات لا يكون لها أي صفة الزامية .

ويترتب على الصفة غير الزامية لقرارات الوحدات المساعدة الاستشارية أنه لا يجوز للوزراء ( باعتبارهم رؤساء للوحدات التنفيذية الأصلية ) أن يحتجوا وراء قرارات هذه الوحدات لتنى مسئوليتهم عن حسن سير العمل في وزاراتهم .

وإذا كانت الوحدات المساعدة الاستشارية ليس لها من الناحية القانونية إصدار قرارات ملزمة ، وإنما مجرد توصيات أو اقتراحات ، فإن توصياتها واقتراحاتها تقابل من الناحية الفعلية ليس القائم على إدارة الوحدات التنفيذية بتقدير كبير لصدورها عن فنيين ومختصين في مجال عملهم .

وهذه الوحدات الاستشارية لا يكون وجودها بالدولة أمراً إلزامياً ، فقد توجد وقد لا توجد . وفي حالة وجودها فقد تلتحق بالرئيس الإداري الأعلى مثل رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي ، أو رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني . وقد تلتحق أيضاً بكل وزارة أو فرع أو بغديرها من الوحدات الإدارية الأصلية السابق إيضاحها .

ويحقق وجود هذه الوحدات المزايا التالية : - -

١ - تضمن للمدير الحصول على المعلومات المناسبة والكافية في موضوع معين .

٢ - تساعد المدير على التنبؤ بالمشكلات وتخطيط البرامج المستقبلية .

٣ - تهيئ المدير من اتخاذ قرارات مباشرة وغير مدروسة الدراسة الكافية .

٤ - تحتفظ للمدير وقته فيستطيع الاستفادة به في موضوعات أخرى .

ومن الأمثلة البارزة للوحدات المساعدة الاستشارية في مصر : القسم الاستشاري للامتنى والتشريع بمجلس الدولة ، المكاتب الفنية الملحقة برئاسة الجمهورية ، المجالس القومية المتخصصة كمجلس الأمن القومي ، والمجالس القومية للثقافة والعلوم والآداب ، والمجلس القومي للتعليم والتكنولوجيا . وهذه المجالس تكون تابعة لرئيس الجمهورية بقصد معاونته في رسم السياسة العامة للدولة .

ومن أمثلة الوحدات المساعدة الاستشارية أيضاً إدارات الفتوى والتحقيقات الملحقة بالوزارات ووحدات الحكم المحلي على أنواعها ، والمؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة .



### التفرقة بين الوحدات التنفيذية والوحدات المساعدة بتوجيهها :

#### ١ - تختلف الوحدات التنفيذية عن الوحدات المساعدة بتوجيهها فيما يلي :-

١ - تقوم الوحدات التنفيذية الرئيسية بتحقيق الأهداف الرئيسية للهيئة .  
أما الوحدات المساعدة سواء أكانت عاملة أو إستشارية فتقوم بخدمة الوحدات التنفيذية وتقديم المون لها .

٢ - الوحدات التنفيذية تقدم خدماتها للجمهور ، أما الوحدات المساعدة فلا تقدم خدماتها للجمهور . ولو أن بعضها قد يتعامل معه (الوحدات المساعدة العامة ) ولكنها تقدم خدماتها إلى الوحدات التنفيذية .

#### ب - تختلف الوحدات المساعدة العامة عن الوحدات المساعدة الإستشارية

##### فيما يلي :-

١ - الوحدات المساعدة العامة تصدر أوامر أو قرارات ملزمة للوحدات التنفيذية ، وذلك على خلاف الوحدات المساعدة الاستشارية فليس لقراراتها صفة الإلزام وإنما يكون لها فقط صفة التوجيهات والتوجيهات

٢ - الوحدات المساعدة العامة أغلب خدماتها القيام بأعمال كشراء مواد أو القيام بالصيانة أو التشييد ، أما الوحدات المساعدة الإستشارية فهي تفكر وبحث وتخطط وتعمل مشورات وتقدم آراء ومقترحات .

٣ - الوحدات المساعدة العامة تهتم بما هو كائن فلا تهتم بما ينبغي أن يكون ولذلك فهي لا تقدم إقتراحات ، أما الوحدات المساعدة الإستشارية فهي



ثم بما ينبغي أن يكون فتحاول إصلاح ما هو موجود باقتراح ما قرأه من تعديلات أو إصلاحات .

وفي جامعة الاسكندرية يمكن أن نرى أمثلة للوحدات الادارية الثلاث :-

١ - الكليات والمعاهد وحدات تنفيذية أصلية .

٢ - إدارتا الورش والمشتريات تعتبران وحدات مساعدة عادية .

٣ - إدارتا القنوى والتحقيقات تعتبران وحدات مساعدة إستشارية .

### علاقات السلطة

وأينا أن المنظمة غالبا ما تتكون من وحدات مختلفة ، وهذه الوحدات لا تعمل كل منها مستقلة عن غيرها ، وإنما تعمل مع بعضها في تعاون وإسجام . فالوحدات التنفيذية لابد وأن ترتبط بالوحدات المعاونة وبالأخص بالوحدات الإستشارية بكثير من العلاقات . وهذه العلاقات تسمى بعلاقات السلطة .

وهذه العلاقات ليست جميعها من نوع واحد ، إنما تختلف باختلاف طرف كل علاقة . ولذلك يقسم الفقه العلاقات التي تنشأ بين وحدات المنظمة الادارية أو داخلها إلى ثلاثة أنواع :

أولا علاقات السلطة التنفيذية أو الادارية .

ثانيا علاقات السلطة الإستشارية .

ثالثا علاقات السلطة الوظيفية .

### أولاً : علاقات السلطة التنفيذية أو الادارية :

وهذه العلاقات يسميها البعض بعلاقات السلطة الخطية ، وهي تفترض وجود علاقة يمثل أحد طرفيها رئيس ويمثل طرفها الآخر مرؤوس . ويكون الرئيس بمقتضى هذه العلاقة حق إصدار أوامر ملزمة يأتى المرؤوس بها ويقوم بتنفيذها . وعلاقات السلطة التنفيذية هذه قد تكون مباشرة كعلاقة الرئيس بمرؤوسه المباشر ، وقد تكون غير مباشرة أو على درجات كعلاقة الرئيس بمرؤوسيه المتتاليين .

وهذا النوع من العلاقات يفترض بطبيعة الحال وجود تدرج فى المستويات داخل التنظيم الإدارى ، بحيث تنساب السلطة من أعلى هابطه إلى أسفل فى سلسلة غير منقطعة تربط أعلى التنظيم بكل موقع فيه بحيث يكون للرئيس سلطة إتخاذ أوامر يلتزم بها من دونه من المرؤوسين .

وتسمى وظيفة المدير الذى يكون له حق إتخاذ قرارات واجبة النفاذ بالوظيفة التنفيذية أو الادارية وذلك بالمقابل بالوظيفة الفنية الإستشارية

### ثانياً : علاقات السلطة الاستشارية :

تثبت هذه السلطة للوحدات الاستشارية ، وهذه الوحدات لا تملك - كما سبق ورأينا - إصدار أوامر ملزمة وإنما تملك فقط تقديم النصائح والمشورة للوحدات التنفيذية ، فالمستشار القانونى للجامعة فى علاقته بالمدير يشغل وظيفة إستشارية إذ توقف وظيفته عند إعداد النصيح والإرائى القانونى السليم ، وهذا الرأى

لا يقيد المدير فهو ليس ملزماً باتباعه حتى لو كان - في بعض الحالات - ملزماً بأخذ رأى المستشار القانوني للجامعة .

كذلك فإن مدير مكتب العلاقات العامة في علاقته بالمدير العام لشغل وظيفة استشارية، ذلك أنه يقدم له الرأي فيما يجب أن يكون وما لا يجب أن يكون من علاقات عامة، ويقف دوره عند هذا الحد، وللديبر العام في النهاية الحرية الكاملة في التصرف .

ومكذا يعتبر أيضاً صاحب سلطة استشارية المكاتب التي يشكلها رئيس مجلس إدارة إحدى المؤسسات لتعاونه في شئون التخطيط أو في دراسة وإعداد بعض المشروعات . فهذه المكاتب تقدم فقط توصيات ليست ملزمة للرئيس، وهي لا تكتسب صفة الإلزام إلا إذا تبناها هذا الرئيس وأخرجها إلى حيال الوجود . يتمتع سلطة التنفيذية - في صورة أو أمر ملزمة تنسب إليه وحده دون المكاتب السابقة .

وإذا كانت العلاقة بين الوحدات الاستشارية والوحدات التنفيذية هي علاقة سلطة استشارية على النحو السابق إقراره، إلا أنه يجب أن يلاحظ أن صاحب السلطة الاستشارية قد يملك سلطة تنفيذه إذا ما من يعملون معه في وحدته الاستشارية وبمعنى آخر - فإن خط السلطة الاستشاري وخط السلطة التنفيذي قد يتعلقان بشخص واحد ولكن بصفتين متباينتين .

وتفسير ذلك أن المستشار القانوني - في المثال السابق - وإن كان صاحب سلطة استشارية قبل مدير الجامعة، إلا أنه يكون في نفس الوقت صاحب سلطة

تنفيذية - ان كانت الوحدة تمثل جهازا مركبا - في علاقته باعضاء الادارة القانونية فحين ار كتابين ، فهو الذي يطلب من احدهم القيام بالمرافعة في أحد القضايا ، ويأمر الآخر باعداد تقرير في مسألة معينة ، وهو حينها يطلب كل ذلك يدخل مع مرءوسيه في علاقات سلطة تنفيذية اذ يكون له حق الامر ، وعلى مرءوسيه واجب الطاعة والا تعرضوا للمساءلة الادارية .

وكذلك الحال بالنسبة لمدير العلاقات العامة فهو وان كان صاحب سلطة استشارية قبل المدير العام ، الا أنه يملك في ذات الوقت سلطة تنفيذية تجاه من يعملون معه في وحدته الاستشارية ، فهو يستطيع ان يصدر اليهم أوامر ملزمة ويكون عليهم واجب اطاعة هذه الأوامر والعمل على تنفيذها

#### ثالثا : علاقات السلطة الوظيفية :

تظهر هذه العلاقات حينما يتحول صاحب سلطة تنفيذية أو صاحب سلطة استشارية ، سلطة تنفيذية على وحدة أخرى بالمنظمة دون أن يكون رئيسا لها .

لذلك يعرفها كوتنز بأنها السلطة التي تفوض إلى فرد ( مدير ) على عمليات أو سياسات أو غير ذلك من الموضوعات التي تتعلق بنشاطات يقوم بها أفراد في إدارات أخرى .

وتتميز علاقات السلطة الوظيفية باستثناء على القواعد العامة لتنظيم ، ذلك أنه اذا كان الوضع المادي أن يكون صلاحيات إصدار الأوامر من اختصاص الرئيس التنفيذي في حدود وحدته الادارية ، فإن هذا الاستثناء يوضح في حالي السلطة الوظيفية على النحو التالي :



**الحالة الأولى :** حيث يكون لصاحب السلطة تنفيذية سلطة اصدار أوامر ملزمة لوحدة أخرى ليست مرؤسه له بطريق مباشر أو غير مباشر .

**الحالة الثانية :** حيث يكون لصاحب السلطة الاستشارية سلطة اصدار أوامر ملزمة لوحدة أخرى تقع في خط السلطة تنفيذية

ويبرز ظهور علاقات السلطة الوظيفية أن بعض الرؤساء التنفيذيون وبعض الأقسام قد يكون لديهم نقص في المعرفة أو الخبرة في نواح متخصصة ، أو عدم قدرته في الإشراف على عمليات معينة ، أو عدم الأهلية لقيام ببعض الأعمال المعقدة . في مثل هذه الحالات تسحب السلطة من هؤلاء الرؤساء التنفيذيين وتفوض الى مديرين آخرين على شكل سلطة وظيفية بهدف التأكد من أن أوجه النشاط سوف تمفذ بكفاية ونجاح .

وإذا كانت السلطة الوظيفية تمنح الى مديرين تنفيذيين أو مديرين استشاريين على النحو السابق إبرازه ، فإنه يلاحظ أن الحالات الأكثر أهمية والأكثر شيوعاً هي تلك التي تمنح فيها هذه السلطة لمديرى الإدارات الاستشارية لأن هذه الإدارات تعمل فيها خبراء متخصصون تتوافر لديهم المعرفة الكلية بكثير من الأمور الدقيقة .

غير أنه يجب أن يلاحظ أن صاحب السلطة الاستشارية قد يمنح سلطات متباينة مباشرة على قسم إدارى أى تنفيذى ومع ذلك لا تظهر علاقة السلطة الوظيفية الا في بعضها فقط وذلك على النحو التالى :

١ - قد يفوض الرئيس الإدارى الأعلى لرئيس جهازه الفنى الاستشارى سلطة



إبصال البيانات والنصائح والإرشادات مباشرة إلى المساعدين الإداريين التابعين له ، بحيث لا تكون هذه النصائح والإرشادات ملزمة لمؤلا. المساعدين ، غاية ما هنالك أنهم لا توجه إليهم مباشرة بدلا من أن ترفع - كما هو الأصل - إلى الرئيس الأعلى ليقوم بدوره بتبليغها إلى مساعديه في مثل هذه الحالات لا تظهر علاقات السلطة الوظيفية حيث لا يملك صاحب السلطة الإستشارية سلطة إصدار أوامر واجبة الفاذ إل مؤلا. المديرين المساعدين .

٢ - قد يفوض الرئيس الإداري الأعلى جهازه الفني الإستشاري ليس فقط سلطة إبصال البيانات والنصائح والإرشادات إلى مساعديه الإداريين . وإنما يحول له فضلا عن ذلك القيام بالتعاور معهم حول كيفية إستخدام هذه البيانات والأفادة من النصائح والإرشادات . في هذه الحالات أيضا لا يمارس الجهاز الفني الإستشاري سلطة وظيفية . ذلك أنه لا يملك سلطة إصدار أوامر ملزمة إلى المساعدين التابعين للمدير الأعلى .

٣ - قد يفوض الرئيس الإداري الأعلى الرئيس جهازه الفني الإستشاري سلطة إصدار أوامر ملزمة في موضوعات معينة مثل ما يتعلق ببيع الأشياء أو الإيجارات الخ .

في مثل هذه الحالات لا تقتصر مهمة الفني الإستشاري على تزويد الأفراد

باليات والنصائح والارشادات أو على التشاور معهم، وإنما تشمل أيضا مهمة الاشراف والتوجيه بالنسبة لهم عن طريق إصدار أوامر واجبة النفاذ. ومثال ذلك أن يعول الرئيس الأعلى لرئيس الجهاز الاستشارى سلطة إصدار أوامر في شئون الموظفين أو الحسابات .

في مثل هذه الحالات تظهر علاقات السلطة الوظيفية حيث يملك المدير سلطة إصدار أوامر ملزمة بالنسبة لوحدة أخرى لا تعتبر مرهونة له .

#### نطاق السلطة الوظيفية :

لم يتفق كتاب الادارة العامة على أمر قدر إتفاقهم على خطوة التوسع في منح هذه السلطة الوظيفية ، لذلك فهم يرون ضرورة تحديدها وجمعها قاصرة فقط على عمليات معينة أو نواح محدد من أوجه النشاط .

ويرجع السبب في تحديد السلطة الوظيفية هو أننا لو خولنا اصحابها ممارسة جميع سلطات المدير التنفيذي من تخطيط وتنظيم وإصدار الأوامر في جميع الأمور والتنسيق والاتصال والرقابة لكان في ذلك سلبا واضحا لجميع اختصاصات الرئيس التنفيذي الأمر الذي يؤدي الى خفض الروح المعنوية عنده واهدارا لمركزه الأدنى داخل وحدته .

ويؤدي وجود السلطة التنفيذية - فضلا عن ذلك - الى خروج حقيقى على مبدأ وحدة الرئاسة ، الأمر الذى يترتب عليه نشوء الاحتكاك الحتمى بين صاحب السلطة التنفيذية وصاحب السلطة الوظيفية ، ويؤدي بالتالى الى ازدواج حقيقى فى الأوامر وهو ما نأباه القواعد العامة فى التنظيم .

لكل ما تقدم من أسباب يجب أن تكون السلطة الوظيفية سلطة محدودة بأرجة أنشطة معينة من نشاطات المنظمة ، وأن تكون هذه السلطة قاصرة على حالات الضرورة القصوى والتي قد تمثلها إما إحتبارات خارجية ( كأن تشقظ إحدى النقابات العمالية مع مؤسسة معينة ضرورة تخصيص مديري التعامل معها ) وإما إحتبارات داخلية ( كأن يكون هناك مسائل على درجة كبيرة من التعقيد مما يدعو إلى ضرورة إعطاء السلطة الوظيفية إلى خبير يعمل على رأس وحدة استشارية ) .

ويجب فضلا عن ذلك أن تكون السلطة الوظيفية — عند وجودها واضحة حتى لا يثير الشك في إخضاع بعض المسائل لسلطة المدير التنفيذي ( الإداري ) أو سلطة المدير صاحب السلطة الوظيفية .

## ثالثا

### تدرج السلطة الإدارية

أن أي تنظيم كبير يجب أن يهكل في قالب هرمي أو تدرجي توزع فيه السلطات والمسئوليات على درجات مختلفة بحيث تناسب هذه السلطات والمسئوليات داخل التنظيم من أعلى هابطة إلى أسفل .

وقد طبق النظام التدرجي أو الهرمي بالمعنى السابق أبرازه في أول الأمر في الإدارات العسكرية حيث كان - وما يزال - يتم توزيع السلطة على المستويات المختلفة ، فيكون القائد - تبعاً لهذا النظام - أن يحدد الأمر إلى صاحبه

المباشرين من كبار الضباط ، ثم يقوم هؤلاء الآخرون بإصدار الأوامر التي تلزم لتنفيذ الأوامر الأولى إلى مرفوسهم من الضباط الأقل منهم رتبة وهكذا ، حتى تصل في نهاية المطاف إلى بخلة الجنود الذين تنحصر مهمتهم في تنفيذها .

ويطبق اليوم هذا النظام التدرجي أو الهرمي في الإدارات المدنية أذ يجري العمل على تقسيم الموظفين إلى مستويات بحيث تختلف كل طبقة عن غيرها من حيث السلطات والمسؤوليات ، وبذلك يمكن تصور بناء هيكل الجهاز الإداري كالمهرم الذي تعدد طبقاته ويكون على موظفي كل طبقة أن تطلق الأوامر من موظفي الطبقة الأعلى حتى يوصي في النهاية إلى قمة الهرم حيث يوجد الرئيس الإداري الأعلى .

وتدرج السلطة وأسيابها من أعلى إلى أسفل وسريانها في الجهاز الإداري يعتبر من أهم المقومات والركائز الأساسية لنجاح وقاطعية أي تنظيم اذ يتحقق من خلال التسلسل الرأسي - الذي يستند إلى تدرج السلطة - السيطرة الفعالة على انجاز الأعمال وتحقيق الأهداف المطلوبة

ويترتب على تدرج السلطة الإدارية على النحو السابق إبرازه تدرج آخر من حيث القيمة القانونية التصرفات الصادرة عن موظفي الإدارة ، وذلك تبعاً لاختلاف المراكز القانونية التي يشغلونها في سلم التدرج الإداري :-

ويمكن تلخيص أهم خصائص نظام التدرج الإداري فيما يلي :-

١ - كلاً منها يتبع أحد القاعدة ويضيق عند القمة .

٢ - لا يتساوى فيه فاعلية وإنجازية - بالاعتماد على رتبة - حيث لا يكون لكل فرد رئيس واحد فقط بل يتلقى منه الأوامر ويتبعه من يملكه من الأسفل - والاعتماد على رتبة - فكلما كان رتبة منخفضة



٣ - يتلقى الفرد دائما أوامره من آخر في مستوى أعلى منه درجة من درجات السلم الإداري .

٤ - يتم الاتصال الرسمي بين مستويات الإدارة المختلفة دون تخطي مستوى معين سواء كان الاتصال من أسفل إلى أعلى أو من أعلى إلى أسفل .

٥ - يكون لكل مدير في مستوى معين السلطة اللازمة لإنجاز الواجبات المكلف بها مع تحمله مسؤولية النجاح في هذا الأداء .

ويحقق نظام التدرج الإداري عدة فوائد :-

١ - يسمح بتفادي الازدواج في الرئاسة وبالتالي تفادي الازدواج في الأوامر .

٢ - يمنع من تركيز السلطة ، ويمنع تراكم الاختصاصات عند القمة أي أنه يسهل عملية لامركزية اتخاذ القرارات .

٣ - يكفل سهولة الاتصال بين وحدات الجهاز الإداري في أعلى السلم الإداري وفي أسفله .

٤ - وهو في النهاية يضمن هيمنة السلطة المركزية على الإدارات والفروع في أرجاء الدولة الموحدة .

والآن كان التدرج الإداري يقوم كما سبق وأوضحنا على أساس خضوع كل طبقة من الموظفين لما يترتب عن الطبقات ، وأن على المرء وسين واجب الخضوع



والطاعة لأوامر رؤسائهم لأن التساؤل يشور عن مدى الخضوع والطاعة الواجبة على المرؤسين قبل رؤسائهم ؟

القاعدة المسلم بها في هذا الشأن أنه يجب على المرؤس طاعة الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه مادامت هذه الأوامر وتلك التوجيهات في إطار الشرعية أي غير مخالفة للقوانين ، وعلى أي حال ، فقد درج الفقه في هذا الصدد على التمييز بين ثلاث حالات -

#### الأول : الأوامر المشروعة :

وفي هذه الحالة يكون على المرؤس طاعة الأوامر الصادرة إليه من رئيسه وعدم عصيانها مادامت متفقة واحكام القانون ، وأن كان يجوز للمرؤس في هذه الحالة أن يناقش رئيسه في مدى ملائمة هذه الأوامر غير أنه يشترط لذلك : -

١ - أن يكون المرؤس حسن النية وأن يكون دافعه إلى ذلك تحقيق مصلحة عامة لا مصلحة شخصية .

٢ - أن تكون مناقشته لرئيسه متصفه بمبادئ الياقة والأدب الوظيفي .

#### الثانية : الأوامر غير المشروعة :

فإذا كانت أوامر الرئيس مخالفة للقانون أي غير مشروعة ، فإن المرؤس يحرر نفسه بين أمرين أما أن يحترم القانون فلا يطيع أوامر رئيسه ، وأما

أن يطيع هذه الأوامر فيكون قد خالف الفقهانون . فهو إذن إزاء واجبين واجب احترام القانون ، وواجب أطاعة أوامر الرئيس . فبأيها يمثل ؟

تضاربت أقوال الفقه في هذا الشأن وتمايزت . فذهب قول إلى وجوب احترام القانون . ومن ثم يكون على المرؤس عدم أطاعة أوامر رئيسية غير المشروعة .

وذهب قول ثان إلى وجوب احترام المرؤس لأوامر رئيسه حتى ولو كانت مخالفة لأحكام القانون ، وذلك ضمانا لحسن سير العمل في الجهاز الإداري وضمان انتظامه .

وذهب قول أخير إلى وجوب طاعة الرئيس إلا إذا كان عدم الشرعية في الأمر وضعا وجسما وكان تنفيذ الأمر الصادر من الرئيس يقترب عليه ضرر بليغ بالمصلحة العامة .

وقد أوضحت المادة ٢/٥٥ من قانون العاملين المدنيين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ حكم هذه الحالة ، فنصت على أنه : لا يعفى العامل من العقوبة استنادا لأمر رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة . وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده .

### الثالثة إذا كان تنفيذ الأوامر يكون جريمة جنائية :

لم ينص قانون العقوبات على اعتبار الأوامر الصادرة من الرئيس الإداري سببا من أسباب الإباحة ، وعلى ذلك يمكن القول أن المرؤس لا يلتزم بتنفيذ

الأوامر الصادرة إليه من رئيسه إذا كان تنفيذها يكون جريمة جنائية . غير أنه يلاحظ أن المشرع الجنائي قد أحفى المرؤس من المسؤولية الجنائية المقتبة على تنفيذ أوامر رئيسية إذا ما توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة ٩٣ من قانون العقوبات وهي :

- ١ - إذا ارتكب المرؤس فعلاً تنفيذياً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت طاعته أو اعتقد أنها واجبة .
- ٢ - أن يكون المرؤس حسن النية .
- ٣ - أن لا ينطوى فعل المرؤس على الأجرام بشكل واضح .

## رابعاً

### تفويض السلطة الادارية

#### ماهية التفويض :

يعنى تفويض ، السلطة الادارية ، ، أن يعهد الرئيس الادارى بمجزء من اختصاصاته التى يستمدّها من القانون لأحد المديرين الآخرين فى المستويات الأدنى منه . ويتروّب على ذلك أنه يكون لمن فوض اليه هذه الاختصاصات أن يصدر قرارات فيما فوض فيه دون حاجة ما للرجوع إلى الرئيس المفوض .

والتفويض لا يعنى أن يتخلّى الرئيس الادارى عن سلطاته أو مسؤولياته ، بل هو مجرد طريقة أفضل لإنجاز الاعمال بسرعة وبكفاية ، ويستتبع ذلك أن يكون للمفوض دائماً الحق فى إلغاء التفويض كما يملك أن يعدل من وعائه ضيقاً أو اتساعاً وذلك حسبما تقضى متطلبات العمل فى الجهاز الادارى .

وليس للتفويض شكل معين يتخذه ، فهو يمكن أن يكون كتابياً ويمكن أن يكون شفهياً ، كما يمكن أن يكون مطلقاً ويمكن أن يكون مقيداً بزمان معين . غير أن التفويض لا يمكن بحال أن يكون كلياً أى شاملاً لجميع الاختصاصات الرئيسية للرئيس الادارى . فلا يجوز مثلاً لوزير الزراعة بوصفه الرئيس الادارى لهذه الوحدة الادارية أن يفوض غيره فى الاختصاص برسم السياسة العامة لوزارته .

### مزايا التفويض وممونهاته :

ويحقق التفويض مزايا عديدة من أهمها :-

- ١ - أنه يؤدي إلى الاقتصاد في الوقت بالنسبة للرؤساء الإداريين . الأمر الذي يساعدهم على التفرغ لأهم الأمور الإدارية .
- ٢ - يؤدي إلى رفع الروح المعنوية للوظفين وإلى زيادة شعورهم بالثقة في أنفسهم .

٣ - يؤدي إلى اكتشاف العناصر القيادية من بين المرؤسين تمهيدا لتوليهم مناصب أكبر .

ورغم ما يحققه التفويض من مزايا فإن له معوقاته . اذ يلاحظ أن بعض الرؤساء الإداريين يترددون في تفويض بعض اختصاصاتهم إلى مرؤسيهم . ويرجع ذلك للأسباب الآتية :-

١ - رغبة بعض الرؤساء الإداريين في تركيز السلطة في أيديهم وحب الظهور بمظهر صاحب السلطان والقوة في المنظمة .

٢ - أن لا يعطى التفويض المرؤسين فرصة للتعليم والترقى والظهور ، ثم منافسة المدير المفوض شخصيا بعد ذلك .

٣ - عدم وجود الثقة بين الرؤساء والمرؤسين .

٤ - خوف الرؤساء الإداريين من أن يضيف مركزهم في المنظمة إذا ما فوضوا غيرهم من مرؤسيهم في القيام ببعض الأعمال الهامة أو البارزة .

٥ - الجهل بأحكام وقواعد التفويض .

ولذا كان كتاب الإدارة "إمامة الأمريكيون يدعون إلى الأخذ بأسلوب التفويض



محققا لحسن سير العمل بالجهاز الادارى ، فانهم يستثنون بعض المسائل ، فلا يجهذون التفويض فيها ، ومثال ذلك :-

- المسائل المالية .

- القرارات الكبرى المتعلقة بالتشريع داخل المنظمة وخارجها .

- اقتراح التغيير فى السياسة العامة التى تسير عليها المنظمة .

- التعيين فى الوظائف الادارية الكبرى .

- التغييرات الكبرى فى طرق العمل واجراءاته .

موجبات التفويض :

ينضج التفويض - حق يعتبر أسلوبا لتحسين العمل الادارى - لبعض الموجهات او التوصيات ، منها :-

١ - يجب أن يكون لدى الرئيس المفوض القدرة الفائقة على الاشراف والتوجيه والرقابة بالنسبة للاختصاصات التى فوضها لرؤسياه ، وذلك أمر طبيعى لأن الرئيس المفوض يظل مسئولاً عن تنفيذ الاختصاصات التى فوضها .

٢ - يجب أن يكون المفوض اليه قادرا على اداء الواجبات وأستخدام السلطات المفوضة ، ولذلك يجب على الرئيس عند قيامه بالتفويض أن يضع فى اعتباره مدى امكانيات المفوض اليه وخبراته ومهاراته الشخصية .

٣ - يجب أن يكون التفويض واضحا ومحددا ويستحسن أن يكون مكتوبا .

٤ - يجب أن يحدد المستوى الذى ينزل اليه التفويض أو الذى يجب أن ينفذ عنده بالدقة الكافية .

٥ - يجب أن يتفق التفويض مع المبادئ العامة لتنظيم ولا يتعارض معها ، فلا يجوز مثلا أن يؤدي التفويض إلى تعدد الرئاسة بالنسبة للمرؤوس الواحد إلا في أضيق الحدود .

٦ - يجب أن تكون السلطة الممنوحة للمفوض إليه بالقدر اللازم فقط لانجاز الاعمال المفوض فيها لا أكثر ولا أقل ، اذ لو فُضت إليه سلطة أكبر مما يحتاجه فقد يسوء استخدامها ، وإذا فرضت إليه سلطة أقل عجز عن تنفيذ الاختصاصات المفوض فيها .

### آثار التفويض

للتفويض آثاره سواء بالنسبة للرئيس الإداري المفوض أو بالنسبة للمرؤوس الذي فوض إليه الاختصاص .

فالنسبة للرئيس الإداري الذي فوض بعض واجباته وسلطاته فإنه يظل مسؤولا عن أداء المفوض إليه الواجبات والسلطات الصادر بها التفويض . فمثلا لو فوض وزير الصحة أحد وكلاء وزارته للإشراف على شئون الصحة المدرسية وعلاج الطلاب ، فإن هذا الوزير لا يستطيع أن يدفع مسئوليته أمام رئيس الجمهورية أو أمام مجلس الشعب عن أمور خاصة بالصحة المدرسية وعلاج الطلاب بأنه قد فوض هذه الأمور إلى وكيل الوزارة المختص . ذلك أن مسئوليته رغم التفويض تظل قائمة فالمسئولية لا تفوض . ولذلك قلنا أن التفويض يستلزم ضرورة المتابعة من جانب الرئيس المفوض كما أن لهذا الأخير حق سحب التفويض وتعديله بالإضافة أو الحذف كما أن له حق سحب القرارات الصادرة من المفوض إليه أو إلغاؤها أو تعديلها .

أما بالنسبة للمرؤوس الذي فوض إليه الاختصاص فإنه يلاحظ أن التفويض

يخلق التزاما على عاتقه تجاه الرئيس الذي فوضه الاختصاص، مقتضاه إيجاز العمل بالسلطة التي أعطيت له . وهكذا تنشأ مسئولية إضافية تصعد من أسفل إلى أعلى أى من المفوض اليه تجاه المفوض وهي مسئولية تتحدد على أى حال بقدر الصلاطة التي فوضت . تطبيقا للأبدأ المشهور : وجوب تعادل السلطة والمسئولية .

### حكم التفويض في القانون المصري :

يبين القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ أحكام التفويض وتعرض في إيجاز لأساس التفويض وشروط صحته ، وتطبيقه في القانون المصري ، ثم التفرقة بين التفويض في الاختصاص والحلول فيه

#### أولا : أساس التفويض :

الأصل في القانون الإداري المصري - وكذلك القانون الفرنسي - أن صاحب الاختصاص (الرئيس الإداري) يلتزم بأن يمارس اختصاصاته الوظيفية بنفسه ، ولا يستطيع أن يفوض غيره من مرسوميه في القيام بمهامه إلا إذا أجاز ذلك المشرع صراحة . وأساس ذلك أن الموظف لا يباشر - قسا وانما يمارس اختصاصا يتضمن واجبا يكون عليه بمقتضى القوانين واللوائح أن يقوم به . وترتبطا على ما سبق تكون القاعدة هي عدم التفويض والاستثناء هو التفويض إذا وجد نص يقضى بذلك ، وفي حدود هذا النص فقط ، وذلك على خلاف القاعدة المعمول بها في النظام الأمريكي حيث لا يشترط وجود نص قانوني لإجازة التفويض .

#### ثانيا : شروط صحة التفويض :

يشترط لصحة التفويض في القانون المصري عدة شروط نعملها فيما يلي :

١ - وجود نص تشريعي يحيز للرئيس الإداري التفويض في بعض واجباته وسلطاته . فإذا تم تفويض دون وجود نص يبيح ذلك كان قرار التفويض مشوباً بالبطلان . وقد قضت محكمة القضاء الإداري بهذا المعنى في حكم صادر بتاريخ ١٤ مارس ١٩٥٥ حيث قررت أن القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا نيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى ، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً ، وليس حقاً لها يجوز أن تمهد به لسواها . إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص حيث تكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها مستهدفاً مباشرة من القانون .

٢ - أن يكون النص القانوني الآذن بالتفويض من ذات مرتبة النص الذي يخول الاختصاص للأصيل نفسه . وعلى ذلك فإذا كان اختصاص الأصيل مبنياً على نص في القانون فإن التفويض لا يكون جائزاً إلا إذا سمح به نص قانوني له نفس القوة القانونية للنص السابق وكذلك إذا كان اختصاص الأصيل مبنياً على نص في اللائحة فإن التفويض لا يكون جائزاً أيضاً إلا إذا سمح به نص في لائحة أخرى أو نص أعلى كنص في القانون وهكذا .

٣ - أن يصدر التفويض من سلطة مختصة قانوناً بذلك ، ويعترب على ذلك أنه إذا صدر التفويض من سلطة لا تملك قانوناً كان التفويض مشوباً بالبطلان .

٤ - لا يجوز للرقوس الذي فوض إليه الاختصاص أن يفوض غيره في القيام به . وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بذات المعنى في حكمها الصادر في ٢ مارس ١٩٥٤ . وبأن الترخيص الذي يمنح بمزاولة مهنة قبانى بالحلقة إنما يكون طبقاً للمادة المباشرة من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمجالس



البلدية والقروية من سلطة المجلس البلدى دون سواه . ولا يملك المجلس التفويض في هذه السلطة أو التنازل عنها طالما أن القانون لم ينص على مثل هذا التفويض .

• - يجب أن يكون التفويض - دائما - جزئيا ومعنى ذلك أن يقتصر التفويض على جزء فقط من اختصاصات المفوض أما إذا حدث وكان التفويض شاملا لجميع اختصاصات الرئيس المفوض كان ذلك تنازلا من الرئيس عن اختصاصاته وليس تفويضا وهذا ما لا يملكه المفوض . هذا بطبيعة الحال إلا إذا كان القانون نفسه هو الذى يجيز التفويض الكامل وهو أمر نادر الحدوث .

٦ - أن تقتصر اختصاصات المفوض اليه على المسائل التى تضمنها التفويض دون سواها ، وإلا كانت تصرفات المفوض اليه خارج نطاق التفويض باطلة .

٧ - أن يكون التفويض كتابيا فلا يجوز أن يكون شفويا ، وبذلك المعنى قضت محكمة القضاء الإدارى فى حكم لها صادر بتاريخ ٢١ أبريل ١٩٤٩ بأنه لا يلتفت إلى القول بصدر تفويض شفوى من مجلس الوزراء إلى وزير المالية فى شأن وقف العمل بقواعد مجلس الوزراء ، لأن مثل هذا التفويض لا يكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة ثم يبلغه إلى وزارة المالية .

### ثالثا : تطبيقات التفويض :

حينما يلجأ المشرع لتنظيم أحكام التفويض فإنه يتخذ عادة أسلوبين : -

الأول : أن ينص على أجازة التفويض فى قوانين خاصة بمناسبة تنظيم موضوع معين . ومن أمثلة ذلك . المادة ٥٠ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ( فى شأن الحكم المحلى ) والى تنص على أنه " لرئيس مجلس الوزراء أن يفوض أحد الوزراء فى مباشرة بعض اختصاصاته المنصوص عليها فى هذا القانون واللوائح الصادرة بهتضا " .



وكذلك ما نصت عليه المادة ٢٨ من القانون السابق والتي قضت بأن  
" للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته وأختصاصاته إلى مساعد المحافظ أو سكرتير  
المجلس التنفيذي للمحافظة وإلى رؤساء المدن والأحياء واقري ، ،

وكذلك المادة ٤٩ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (قانون العاملين بالقطاع  
العالم) التي خولت رئيس مجلس الإدارة أن يفوض سلطته في توقيع جوازات  
الإنذار أو الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل أو الحرمان من العلاوات أو  
تأجيل موعد استحقاقها إلى بعض مرسوميه .

الثاني : أن يصدر تشريع مستقل في شأن التفويض . ومثال ذلك : القرار  
بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن التفويض في الاختصاصات .

وقد أجازت المادة الأولى من القرار بقانون تصالف الذكر ، لرئيس الجمهورية  
أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس  
الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين ، .

وكذلك أجازت المادة الثانية من ذات القرار ، لرئيس الوزراء أن يعهد  
ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو الوزراء أو  
نوابهم ومن في حكمهم من المحافظين ، .

وكذلك أجازت المادة الثالثة من هذا القرار بقانون ، للوزراء ومن في  
حكمهم أن يهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى  
المحافظين أو وكلاء الوزراء ورؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أو  
رؤساء الهيئات أو المؤسسات التابعة لهم أو انبهرم بعد الاتفاق مع الوزير  
المختص ، ،

ويشور التساؤل في هذا الشأن عما إذا كان في وسع الرئيس الذي فوض جزءا من اختصاصاته أن يمارسها أثناء قيام التفويض .

يميز الفقه الفرنسي في هذا الشأن بين نوعين من التفويض . وهما تفويض السلطة أو الاختصاص ، وتفويض التوقيع . ويرتبون على ذلك -

١ - أن تفويض السلطة يحرم المفوض من ممارسة الاختصاصات التي فرضها للمفوض إليه طيلة مدة التفويض ، لأن هذا النوع من التفويض يؤدي إلى نقل الاختصاصات المفوض فيها . أما تفويض التوقيع فلا يحرم المفوض من حق التوقيع بحوار المفوض إليه .

٢ - أن تفويض السلطة أو الاختصاص يوجه إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه ، كتفويض الوزير أو المحافظ أو مدير الفرع . ويرتّب على ذلك أن التفويض لا يذنب إذا تغير شخص المفوض إليه . أما التفويض في التوقيع فهو شخصي ومن ثم فهو ينقضي إذا ما تغير شخص المفوض أو المفوض إليه .

ويرى الفقه المصري أن التمييز بين هذه النوعين من التفويض غير واضح عندنا ، وأن تفويض التوقيع المعروف في فرنسا هو نوع محدود من التفويض يجب أن يتفق والقواعد العامة للتفويض ، فهو يمكن أن يكون بمثابة استئناء يرد على القاعدة وهو التفويض في السلطة . ويرى هذا الفقه أن التفويض الذي وردت أحكامه في القرار بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٦ الصادر بالذكر هو تفويض في السلطة أو الاختصاص . ومن ثم يمتنع على المفوض أن يمارس الاختصاص المفوض فيه طالما بقي التفويض قائما وأن كان يملك سلطة إلغاء هذا التفويض كليا أو جزئيا إذا ما أراد مباشرة اختصاصه الذي فوضه من قبل .

التفويض في الاختصاص والحلول فيه :

بمعنى الحلول في الإختصاص هو أن يتخلف صاحب الاختصاص الأصلي أو

أن يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته فيحل محله في ممارستها  
شخص يعينه المشرع وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصل . وهذا على  
خلاف المفوض اليه حيث تقتصر سلطاته على ما يدخل في نطاق التفويض من أمور  
وعلى الزمن المحدد لمدة السلطة المفوضة .

والمشرع هو الذي يتولى تنظيم الحلول ، فإذا أغفل ذلك بات الحلول  
مستحيلا . وإذا كان الأصل أن يتولى المشرع تنظيم الحلول بالنسبة لكل وظيفة .  
الا أن قانون العاملين الجديد رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ - ومن قبل قانون العاملين  
المدينين بالدولة رقم ٤٦ عام ١٩٦٤ - قد تضمن قاعدة عامة في هذا الشأن تطبق  
في كل حالة لم يرد فيها نص خاص ، حيث قررت المادة ٢٩ منه على أنه ، في حالة  
غياب أحد المعيّنين بقرار من رئيس الجمهورية يقوم وكيله بأعباء وظيفته . فإذا  
لم يكن له وكيل جاز للوزير المختص ندب غيره للقيام بأعماله بشرط أن يكون  
من فئة معادلة أو من الفئة الأدنى مباشرة ، ،

وإذا كان الحال يحل محل الأصل في جميع اختصاصاته بقوة القانون ، فإن  
الأصل لا يعتبر سلطة رئاسية بالنسبة لتصرفات الصادرة من الحال مدة الحلول  
فإذا رأى الأصل بعد ذلك أن تصرفات الحال كانت غير مشروعة أو غير ملائمة  
فعليه أن يسلك الطريق القانوني لإلغاء أو تعديل هذه القرارات وذلك بالاتجاه  
إلى السلطة الرئاسية المشتركة أو إلى سلطة الوصاية أو إلى الجهة القضائية بحسب  
الأحوال . إذا فاعدا أن صاحب الاختصاص الأصل لا يملك التعقيب على  
القرارات الصادرة من الحال طيلة فترة الحلول إلا بالنسبة للقرارات التي يملكها  
الحال أصالة عن نفسه وباعتباره موقفا للأصل ، لا على سبيل الحلول .

## الفصل الثاني

### مبادئ التنظيم

يقصد بمبادئ التنظيم مجموعة التوجيهات التي يجب إتباعها وإتقانها في تسير شئون العمل داخل الوحدات الإدارية ، وذلك بطبيعة الحال بعد الانتهاء من عملية تكوينها .

وعند المبادئ لا تعدو في حقيقتها أن تكون مجرد توصيات لا يلتزم الإدارة بتطبيقها حرفياً ، وإن كان كتاب الإدارة السامة يجمعون على أن الأخذ بها يؤدي إلى حسن أداء العمل الإداري بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة .

وإذا كان المهتمون بدراسة الإدارة العامة قد اختلفوا فيما بينهم بشأن عدد هذه المبادئ حيث يرددها بعضهم إلى خمسة ، بينما يرددها آخرون إلى عشرة أو اثني عشر ، إلا أننا لا نرى — نظراً لضيق الوقت المخصص للدراسة — التعرض لهذا الخلاف النظري المتعلق بعددها ، ونرى التعرض فقط لأهم المبادئ المجمع عليها في هذا الشأن ، ونوجزها في سبعة :

### أولاً

#### وحدة سلطة القيادة في الدولة

ذكرنا في مقدمة الدراسة كيف أدى إتساع نطاق الدولة على المستوى الأفقي وعلى المستوى الرأسي إلى تزايد عدد الوحدات الإدارية التي يقع عليها عبء



تنفيذ السياسة العامة للدولة . ومن البديهي أن يؤدي تعدد هذه الوحدات الى وجوب قيام سلطة قيادة واحدة تخضع لها جميع هذه الوحدات سواء أكانت مركزية أم لا مركزية .

ويحقق مبدأ وحدة سلطة القيادة في الدولة ميزة تنسيق العمل بين الوحدات الادارية وذلك حتى لا تسير كل منها في فلك مستقل ، فلا يتحقق الالتقاء نحو المفاهيم المشترك بينها وهو تحقيق السياسة العامة للدولة بأمرها .

فوزارة التعليم إذا كان هدفها الاصيل هو السهر على نشر العلم والثقافة في سائر أنحاء الجمهورية ، إلا أنها لا تستطيع إنجاز هذا الهدف إلا إذا تعاونت معها في أداء هذه المهمة وزارات أخرى . فمثلا تقوم وزارة الصحة على رعاية شئون الطلاب الصحية ومكافحة الأمراض والأوبئة ، وتقوم وزارة الداخلية على رعاية شئون الأمن والاستقرار اللازمين لحسن سير مرفق التعليم ، وتقوم وزارة المواصلات على رعاية شئون النقل ، وتقوم وزارة الاسكان والتعمير بتشجيع المزارس برودور البحث العلمي ودور المدن الجامعية .

إزاء هذا التشابك الظاهر بين مهام كل وزارة ومهام الوزارات الأخرى كان لا بد من وجود سلطة قيادة واحدة ومركزية تتولى عملية التنسيق بين جميع الوحدات الادارية في الدولة . هذا فضلا عن قيامها — كما سبق وذكرنا — بتحديد ورسم السياسة العامة فيها .

ويقوم بهذه المهمة في النظام الرئاسي رئيس الجمهورية ، حيث يختص برسم السياسة العامة ويترك للوزراء سلطة تنفيذها تحت اشرافه ، كما يقع على كاهله



أيضا مهمة التنسيق بين جميع الوزارات وغيرها من الهيئات الإدارية الموجودة في الدولة .

وإذا كانت حلقة القيادة تكمن في النظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية على النحو السابق ، فإنها تكمن في النظام البرلماني في مجلس الوزراء ، حيث لا يكون لرئيس الجمهورية سوى سلطات اسمية : أما السلطات الفعلية في رسم السياسة العامة ومتابعة تنفيذها وكذلك التنسيق بين جميع الوحدات الإدارية ، فتكون لمجلس الوزراء .

وقد أخذ الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ بالنظام البرلماني المطعم بالنظام الرئاسي . ذلك أن هذا الدستور قد قرر لرئيس الجمهورية سلطات فعلية يمارسها بالاشتراك مع الحكومة ( مجلس الوزراء ) في رسم السياسة العامة وتنفيذها ، وبين ذلك مما يلي : -

١ - نصت المادة ١٣٨ من الدستور الحالي على أن : يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور .

٢ - كذلك نصت المادة ١٥٣ من ذات الدستور على أن : الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة .

٣ - وقد حددت المادة ١٥٦ من ذات الدستور اختصاص الحكومة

( مجلس الوزراء ) فيما يلي :-

أ - الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية .

ب - توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .

ج - إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .

د - ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

والذي يبين من مجموع هذه النصوص أن المشرع الدستوري قد جعل سلطة القيادة في الدولة مثة في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على السواء .

## ثانياً

### وحدة الرئاسة والأمر

يعني هذا المبدأ أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر في نطاق منظمة معينة في مصدر واحد ، بحيث لا يكون المروس داخل هذه المنظمة سوى رئيسها مباشر واحد فقط يتلقى منه الأوامر .

وهذا المبدأ يختلف عن مبدأ وحدة القيادة أو التوجيه الذي يعني - كما سبق -

وذكرنا - خضوع المنظمة أو الوحدة الادارية ككل لقادة طيبا واحدة تكفل سير كافة اجزائها في وحدة واتساق والسجام .

ولا يعنى مبدأ وحدة الرئاسة والأمر أن تنحصر كل السلطات في المنظمة في فرد واحد أى إقباغ أسلوب التركيز في السلطة ، وإنما يعنى هذا المبدأ تحديد رئيس ادارى واحد لكل مجموعة من المرؤوسين يتلقون منه الأوامر ، ويصبح هو مسئولا عن توجيه العمل بالنسبة لهؤلاء المرؤوسين الذين يعملون تحت إمرته .

واحترام هذا المبدأ يضمن بلا شك وحدة الأوامر والتعليمات الصادرة الى كل مرؤوس وبالتالي الى قرار النظام ، ذلك أن الموظف يتعذر عليه أداء واجبه اذا تلقى أوامر من أكثر من جهة أى من أكثر من رئيس .

كذلك يضمن هذا المبدأ تحديد المسئولية ، اذ هى توجد حيث توجد السلطة وتذوب اذا ما تجزأت . فبدأ وحدة الرئاسة اذن يمنع من تشييع المسئولية ومركزها في جانب الرئيس المسئول عن أداء العمل والذي خول سلطة اصدار الأوامر والقرارات بشأنها .

ويفترض مبدأ وحدة الرئاسة والأمر احترام تسلسل المستويات عند اصدار الأوامر ، فيجب أن يكون تعامل المدير الأعلى مع أحد أنبائه غير المباشرين من خلال الرؤساء المباشرين . وبمعنى آخر يجب أن لا يتخطى الرئيس الأعلى مرؤوسيه المباشرين ويوجه أوامر مباشرة الى من يعملون تحت امرتهم والا تعرضت المنظمة لكثير من أوجه اللبس والاحتكاك ، وترقب على ذلك كثير من الخرج لكل من الرئيس والمرؤوسين على حد سواء .

وفي ايضاح ذلك يقول الدكتور توفيق رمزي : ان من سوء الإدارة أن يتخطى الرئيس مرؤسه المباشر بأصدار الأوامر إلى من يقلون درجة عن هذا الرئيس المباشر، ظاناً الرئيس أن في عمله هذا تبسيطاً للإجراءات واسراعاً فيها . وغالباً ما ينتج الإحراج لشديد لكل من يشتملهم هذا الإجراء الخاص ، من رئيس ومرؤس أدنى . فإذا فرضنا أن رئيساً في تبعه لعمل مرؤسه المباشر علم أن المتسبب المباشر في تعطيل عمله مامرؤس أدنى ، وإذا فرضنا أن من فرط ميله إلى السرعة في تنفيذ العمل أنصل مباشرة بالمرؤس الأدنى مستغفراً عن سبب تعطيل العمل عنده وسببه ، فتكون النتيجة أجابة المرؤس الأدنى أما في صورة شكوى من رئيسه المباشر ، أو في صورة تكذيب لرئيسه الذي أدلى بمعلومات غير صحيحة ، وأما أن يكظم غيظه ويوافق رئيسه الأعلى فيما أدعاه لكي يحتفظ بعلاقاته الطيبة مع رئيسه المباشر .

غير أنه إذا حدث - في بعض الحالات - واضطر الرئيس الأعلى إلى عمله يتخطى الرئيس المباشر إلى من دونه في المراتبة ، فوجب عليه أن يحيط الرئيس المباشر علماً بما أصدره من أوامر إلى المرؤسين بأسرع وقت ممكن ، وذلك حتى يتمكن الرئيس المباشر أن يتلافى الإحراج على قدر المستطاع وحتى يسير العمل سهداً طبيعياً داخل المنظمة .

وإذا كان مبدأ وحدة الرئاسة والأمر من المبادئ التي يجمع على وجوب تطبيقها كل المهتمون بدراسة الإدارة العامة ، إلا أنه يجب أن يلاحظ أن متطلبات العمل قد تقضي بالخروج عليه ، وذلك بتقرير بعض الاستثناءات التي تتعلق بالوظائف الإدارية ذات الطابع الفني . ففي هذه الوظائف يتلقى المرؤس أوامر من رئيس فني متخصص وذلك فيما يتعلق بكيفية أداء عمله من

الناحية الفنية، ويتلقى أيضا أوامر من رئيس أدارى من الجهة الادارية التابع لها .  
ويكون على المرؤس فى هذه الحالة تنفيذ أوامر الرئيس الفنى والرئيس الادارى .

من الأمثلة العملية لذلك خضوع مديرى الحسابات فى الوزارات والمحافظات  
والهيئات والمؤسسات العامة من الناحية الفنية لوزارة الخزانة ومن الناحية  
الادارية للجهات التى يعملون بها . وكذلك خضوع مراقبى ومراجعى حسابات  
الشركات العامة من الناحية الفنية للجهاز المركزى للحسابات ومن الناحية  
الادارية للمؤسسات التى تتبعها هذه الشركات .

فى الأمثلة السابقة يكون على المرؤس تنفيذ الأوامر الصادرة اليه من الرئيس  
الفنى والرئيس الادارى مما قد يفتح محالا لاحتال التعارض بين الأوامر الصادرة  
من كلا الرئيسين . ويقترح المهتمون بدراسة الادارة العامة فى مثل هذه الحالات  
أن يحدد مصدرا واحدا يكون له سلطة حسم الخلاف بحيث لا يؤخذ المرؤوس  
عند مخالفة الأمر الصادر من هذه السلطة الأخيرة .

## ثالثا

### وجوب تمايق نطاق الإدارة الفعلية ونطاق الإدارة الرسمية

يقصد بنطاق الإدارة ( أو نطاق الإشراف أو الرقابة أو التمكين كما يسميه  
البعض ) تبيان عدد المرؤسين الذين يراجعون مباشرة مديرا أو رئيسا معيناً .  
وتبيان المقصود بنطاق الإدارة الفعلية ونطاق الإدارة الرسمية نقول : لو



لو افترضنا وجود هيئة أو مؤسسة صغيرة يقوم بإدارتها شخص بمعاونة عشرة من العمال . هنا نقول أن نطاق الإدارة بالنسبة للمدير هو ( ١٠ ) .

فإذا كان هذا المدير يستطيع القيام بكافة وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم وإصدار للأوامر وتنسيق واتصال ورقابة بالنسبة لهذا العدد بكفاية وفعالية ، قلنا أن نطاق الإدارة الفعلي بالنسبة للمدير يطابق نطاق لإدارة الرسمي .

أما إذا لم يتمكن المدير من إدارة هذا العدد لأن طاقته لا تتجاوز إلا إدارة خمسة مثلا ، قلنا أن نطاق الإدارة الفعلي أضيق من نطاق الإدارة الرسمي .

ويستوجب حسن التنظيم أن يكون نطاق الإدارة الفعلي للمدير مطابقا لنطاق الإدارة الرسمي . ومعنى آخر يجب أن يكون عدد المرؤسين منقولا حتى يستطيع المدير الاشراف عليهم أو توجيههم توجيهها حسنا وفعالا .

وتامينا على ما سبق يجب أن يراعى أمران بالنسبة لتحديد نطاق الإدارة :

الامر الأول : أن يكون نطاق الإدارة الرسمي أوسع من نطاق الإدارة

الفعلي :

ومعنى ذلك أنه لا يجب أن يكون عدد المرؤسين متعالى فيه من حيث زيادة العدد ، إذ لا يستطيع الرئيس الواحد إدارة عدد غير محدد من المرؤسين ، ذلك أنه كلما زاد عدد هؤلاء الآخرين كلما زادت أعباء المديرين من حيث تكليفهم بالقيام بمهام معينة ، والاجابة على أسئلتهم ، والرد على مذكراتهم ، والتنسيق بينهم ومتابعة عملهم ورقابتهم . فإذا حدث وأصر المدير على إدارة عدد كبير من المرؤسين شاب إدارته الارتباك وعدم القدرة على اتخاذ القرارات الرشيدة ،

لأن نطاق الإدارة الرسمي يزيد على نطاق أدارته الفعلي . وفي مثل هذه الحالات يتعين على المدير أن يفوض إلى مرؤسيه جزءا من اختصاصاته وسلطاته إذا كان هناك نص قانوني يسمح بذلك على نحو ما سبق أن أشرنا به عدد موضوع التفويض .

الامر الثاني : أن لا يكون نطاق الإدارة الفعلي أوسع من نطاق

الإدارة الرسمي :

ومعنى ذلك أنه لا يجب أن يكون عدد المرؤسين مغالى فيه من حيث ضآلة العدد ، وإلا وجد المدير نفسه في فراغ كبير ، فضلا عن أن النتيجة الحتمية لذلك هي زيادة عدد المستويات بما يترقب على ذلك من مساوئ .

ولكن كيف نستطيع أن نحدد العدد المعقول من المرؤسين الذى يستطيع الرئيس الواحد أدارتهم بكفاية وفعالية . وبعبارة أخرى كيف نحدد نطاق الإدارة المناسب ؟

اختلفت الآراء في هذا العدد ، وظهر نتيجة لذلك اتجاهات ثلاثة متباينة .

الاتجاه الأول : المدرسة الكلاسيكية .

الاتجاه الثانى : مدرسة العلية الادارية .

الاتجاه الثالث : مدرسة جريكوئاس ،

المدرسة الكلاسيكية :

يعتمد أصحاب هذه المدرسة لتحديد العدد المعقول من المرؤسين الذى يستطيع المدير أدارتهم بكفاية وفعالية ، على المشاهدة . وذلك عن طريق ملاحظة ودراسة أوضاع المديرين في منظمات متقاربة وقائمة فعلا .

ولم يتفق أصحاب هذه المدرسة حول تحديد عدد هؤلاء الرؤسين ، فحدد البعض بعدد يتراوح بين ٤ و ٨ في المستويات العليا ، وبين ٨ و ١٥ في المستويات الدنيا ، وحدد البعض الآخر بين ٣ و ٤ في المستويات العليا ، وبين ٣ و ٤ في المستويات الدنيا . . . الخ .

فهذه المدرسة أذن تحاول وضع رقم محدد وثابت من المروسين يكون عنده نطاق الإدارة فعلا وهو ما يرضاه منطق مدرسة العملية الإدارية كما سنرى .

#### مدرسة العملية الإدارية :

يخلص أصحاب هذه المدرسة في أن هناك حدا أقصى لعدد المروسين الذي يستطيع مدير واحد الإشراف عليهم أشراقا فعلا . غير أن تحديد هذا العدد يتوقف على عدة عوامل ومتغيرات يرجع بعضها إلى المدير نفسه ، ويرجع بعضها الآخر إلى مدى نطاق الاتصالات بين المدير ومروسيه .

فبالنسبة للعوامل التي ترجع إلى المدير نفسه فهي تكمن في مدى القدرات الشخصية التي يتحل بها والتي تتمثل في نطاق الوقت ونطاق الانتباه ، ونطاق الشخصية ، ونطاق الطاقة ، ونطاق المعرفة .

فبالنسبة لنطاق الوقت يجب على المدير أن يعنى بتنظيم وقته حتى يحسن الاستفادة منه فهو لا شك وقت محدود .

وللمدير نطاق انتباه محدد . ويقصد بنطاق الانتباه مجموعة البنود التي يستطيع الذهن الاهتمام بها في وقت واحد ، ومدى الوقت الذي يستطيع فيه التركيز على كل بند منها .

أما نطاق الشخصية فيتمثل في قدرة المدير على حسن التعامل مع غيره من المرءوسين والتأثير فيهم ، وخلق ولائهم وجبرهم على احترامه .

وبتعدد بنطاق الطاقة مدى القدرة الجسمية والذهنية التي يستطيع المدير تقديمها في مجال عمله .

ويقصد بنطاق المعرفة مدى أحاطة المدير بنوعية الأعمال التي يقوم على إدارتها ، ولكن دون وجوب أن تتطلب من المدير أن يكون خبيراً بكل ما يتعلق بإدارته . اذ سبق وذكرنا بصدد تعريفنا للإدارة ، أنه لا يشترط حتماً أن يكون التكوين المهني للمدير متفقاً مع نوع الأعمال التي يقوم بإدارتها .

أما بالنسبة للعوامل التي ترجع إلى مدى نطاق الاتصالات بين المدير وغيره من المرءوسين ، فيمكن القول - بصفة عامة - أنه كلما كان المرءوسين قادرين على أداء واجباتهم دون حاجة إلى الرجوع إلى المدير بصفة مستمرة كلما قلت حاجاتهم إلى الاتصال به ، ولما كان لنطاق الإدارة - بطبيعة الحال - أن يتسع ، ويضيق بالتالي نطاق الإدارة كلما زادت حاجة المرءوسين إلى الاتصال بالمدير في الأمور الهامة والنافعة . ذلك أن المدير مهما بلغت كفاءته ودرايته بأعمال الإدارة لا يستطيع أن يقوم على إدارة عدد غير محدود من المرءوسين .

وقد حدد أصحاب هذه المدرسة العوامل التي تؤثر في مدى الاتصالات بين المدير ومرءوسيه زيادة أو نقصاً وبالتالي في تحديد نطاق الإدارة انقساماً أو ضيقاً في الأمور الآتية -

١ - التدريب : فالمرءوس المدرب على العمل لا يحتاج إلى الرجوع إلى

رئيسه إلقاء الأمور الهامة والمعقدة ، أما غير المدرب فيحتاج دائماً إلى مراجعة دائبة من رئيسه حتى في الثافة من الأمور ، وكذلك إلى إشراف ومتابعة ورقابة أكثر عمقا بالمقارنة بما يحتاجه المردوس المدرب .

٢ - التفويض : تفويض الاختصاصات بوضوح يمكن المردوس المفوض اليه من القيام بها بنجاح دون إضاعة وقت رئيسه . أما إذا كانت هذه الاختصاصات غير محددة أو واضحة أو كان المردوس الذي أسندت اليه الاختصاصات لا يستطيع القيام بها بنجاح ، فهو ما أن يعجز عن القيام بها أو يستغذ الكثير من وقت رئيسه في الشرح له والإشراف عليه .

٣ - التخطيط : فإذا كانت الخطة واضحة ولها برامج محكمة ومن الممكن تنفيذها وكان المردوس واعياً باستراتيجيتها ، فلا يحتاج من رئيسه إلى وقت كبير للشرح أو التوجيه .

٤ - الاتصال . فإذا كان هناك نظام دقيق للاتصالات واعتمد المدير في صلاته بالمردوسين على التوصيات المكتوبة والمذكرات المختصرة الواضحة ، فإن المردوسين لا يحتاجون إلى مراجعة رئيسهم إلا بالنسبة للمقدمات الأمور بما يحفظ لهذا الأخير وقته . وقد استحدث التطور العلمي والفني الكثير من الوسائل الآلية التي جعلت الاتصال بين المدير ومردسيه سريعة ودقيقة ، كالليفون والدكتافون ... الخ .

٥ - السياسات والقواعد والجراءات : فإذا كانت السياسات والقواعد والجراءات المتبعة داخل المنظمة واضحة وتتمشى مع أهداف العمل ، وكان المردوسون متفهمين لها ، فلا يحتاج هؤلاء المردوسون إلى وقت كبير في توجيههم والإشراف عليهم من جانب المدير .



٦ - نسبة التغير : فبما أن التنظيم واهداف الخطط يؤديان إلى استقرار السياسات والقواعد والاجراءات ، الامر الذي يستتبع تبسيط علاقة الرئيس بالمرءوس . لذلك يتسع نطاق الادارة في المنظمات القديمة العهد ذات السياسات الثابتة والتقاليد المستقرة . وذلك على خلاف المنظمات الحديثة النشأة .

٧ - المسكان : فالمدبر الذي يشرف على مرءوسه في غرف من طابق واحد تكون مهمته أيسر في الاشراف والرقابة من غيره الذي يشرف على مرءوسيه المنتشرين في طوابق متعددة أو في أبنية مستقلة متباعدة .

٨ - طبيعة العمل : فالعمل البسيط غير المعقد والذي يؤدي بطريقة آلية روتينية أي نمطية ، لا يستغنى وقتا كثيرا من مديره للاشراف عليه ، فمدبر وحدة مخصصة للكتابة على الآلة السكانية يستطيع الاشراف على عدد كبير ممن يقومون بالكتابة ، بينما لا يستطيع رئيس وحدة الشؤون القانونية أو الحسابات الاشراف الا على عدد أقل .

٩ - المعدلات الموضوعية للرقابة : اذا كلما استخدم المدير معدلات موضوعية للكشف عن أخطاء مرءوسيه وانحرفهم في التنفيذ استطاع الاحتفاظ بوقتة ، وذلك على خلاف اعتياده على الملاحظة الشخصية أي مراقبة مرءوسيه أثناء تأدية العمل .

وبشهر أصحاب هذه المدرسة إلى أنه إذا كان من الواجب حماية المدير

من خطر الإنصال الكثيرة والمتكررة . فان ذلك لا يعنى قطع الصلة بين المدير  
ومرءوسيه ، وذلك لما للانصالات الشخصية من قيمة كبيرة لا يمكن إنكارها  
بالنسبة لبعض الموضوعات الحساسة التي يستحسن تصفيتها في مواجهة بين  
الرئيس ومرءوسيه .

كذلك يضيف أنصار هذه المدرسة أن السمة العامة لنطاق الإدارة ، أنه  
يضيف كلما عدنا نحو قوة المنظمة ، لأن العمل في المستويات العليا يكون له  
طابع ذمنى ويتصف بالتعقيد ، ويعتمد على عنصر التقدير . وذلك على خلاف  
العمل الذي تمارسه الإدارة في المستويات الدنيا .

خلاصة ما تقدم أن أنصار هذه المدرسة يرون أنه يتعذر وضع رقم محدد  
من المرءوسين يكون عنده نطاق الإدارة فعلا ، إذ لا يمكن تحديد ذلك وقتا  
لقانون ثابت وعام التطبيق ، وإنما يختلف هذا النطاق باختلاف العوامل السابقة  
من منظمة إلى أخرى .

#### مدرسة جريكوناس :

يرى المستشار الفرنسى جريكوناس أنه كلما زاد عدد المرءوسين أدى ذلك  
إلى تعقد الإدارة لتشابك العلاقات التي تتضمنها ، ويرى أنه من مصلحة العمل  
أن يعمل المدير ما أمكنه على تقليل عدد تابعيه حتى يتمكن من حسن توجيههم  
والإشراف عليهم بطريقة فعالة . ولا يوضح ذلك يفرق جريكوناس بين  
مجموعات ثلاث من العلاقات التي تنشأ بين المدير والمرءوسين أو بين المرءوسين  
أنفسهم :-

١ - العلاقات الفردية المباشرة . هي التي تنشأ بين المدير وكل واحد من مرؤوسيه على أفراد .

ب - العلاقات الجماعية المباشرة : هي التي تنشأ بين المدير وكل تجمع يمكن من المرؤوسين أو مع أحدهم ولكن بحضور تابع أو تابعين آخرين .

ج - العلاقات المتقاطعة ، أو المتشابكة ، : هي التي تنشأ عندما يتشاور المرؤوسون بعضهم مع بعض سواء أكانوا على أفراد أو في شكل مجموعات .

ولايضاح ذلك نفترض أن المدير ( بكر ) له تابعان أو أكثر وليكن هما ( زيد ) و ( علي ) فهنا تنشأ ثلاثة أنواع من العلاقات الفردية والجماعية والمتقاطعة .

فردية : إذا كان المدير ( بكر ) يتعامل مع ( زيد ) أو مع ( علي ) على أفراد هنا تنشأ أربع علاقات فردية : بكر - زيد ، بكر - بكر ، بكر - علي ، علي - بكر .

جماعية : إذا كان المدير ( بكر ) يتعامل مع ( زيد ) و ( علي ) مجتمعين باعتبارهم مجموعة ، أو مع أحدهم ولكن بحضور الآخرين . وهنا أيضا تنشأ علاقات جماعية أربع : بكر - زيد وعلي ، بكر - بكر ، بكر - زيد ولكن بحضور علي ، بكر - علي بحضور زيد .

علاقات متقاطعة : هما زيد - علي ، علي - زيد .

ويكون على الرئيس أن يهتم بهذا النوع الأخير من العلاقات ( المتقاطعة )

وإن كان لا يدخل طرفا فيها ، وذلك لأهميتها حينما يسند عملا إلى كل من زيد  
وعلى ، الأمر الذى يستلزم قدرا من التعاون بينهما .

ويتضح اختلاف هذه العلاقات . ففى العلاقات الفردية يختلف موقف زيد  
إذا كان يتلقى أمرا صادرا إليه من المدير بكر عن موقفه إذا كان يقدم له شكوى  
مثلا ، كما أن العلاقة بين المدير وواحد ممرضيه تختلف بحسب ما إذا كان  
الإرسال يتم على أفراد أو بحضور ممرضين آخرين . فموقف زيد الذى يؤنبه  
رئيسة على أفراد يختلف عن موقفه إذا كان للتأنيب بمرضى أمام على أو غيره من  
بنية زملائه ، وهكذا .

## رابعاً

### عدم صلاحية المجالس ( اللجان ) لمباشرة

### أعمال الإدارة التنفيذية

القاعدة المستقر عليها بين علماء الإدارة العامة أن المجالس أو اللجان التى  
تكون من مجموعة من الأفراد لاتصلح للقيام بالوظائف التنفيذية للإدارة والتى  
تتضمن سلطة البت وإصدار قرارات واجبة النفاذ . ولذلك يوصى هؤلاء العلماء  
بأن يعهد بالقيام بهذه الأعمال إلى إدارى فرد ، وتأسيسا على ذلك جرت العادة  
فى كثير من الدول على أن يكون على رأس كل وحدة إدارية رئيس فرد  
يتولى مهمة القيام بهذه الأعمال .

وقد حاول الأستاذ ليندمان حصر العيوب التي تشوب نظام اللجان أو المجالس في مباشرة الأعمال التنفيذية للإدارة ، في الأمور الآتية :-

١ - أن القرار الصادر من اللجنة لا يمثل من حيث الواقع رأى اللجنة بكامل أعضائها بل رأى الأقلية الحاضرة جلسات الإنعقاد التي يسيطر عليها الرئيس أو القلة البارزة من أعضائها .

٢ - لما كان القرار الصادر من اللجنة في نهاية المطاف ينسب إلى أعضاء اللجنة بأسرها ، فإن ذلك يؤدي إلى فقدان الإحساس بالمسئولية بين أعضائها مما يدفع الأعضاء إلى التراكل واعتماد كل منهم على الآخر .

٣ - غالبا ما يعمل أعضاء اللجنة إلى إضاعة الوقت في المناقشات البيروقراطية هدية الجدوى .

٤ - تتحمل خزائنة الدولة الكثير من الأموال إذا كان أعضاء اللجنة يتقاضون مرتبات وهذا هو الغالب في العمل . فإذا ما أضفنا إلى ذلك أن التعيين في غالب هذه اللجان إنما يتم من أجل الاغداق على بعض الشخصيات ، لانتزع أن التعيين فيها لا يعتمد على الكفاءة والخبرات والمهارات .

٥ - غالبا ما يشترك كبار الإداريين في هذه اللجان ، الأمر الذي يشغلهم عن أداء مهامهم العملية التي كانوا بالقيام بها .

٦ - بطء القرارات الصادرة عنها .

٧ - ونود أن نصيف إلى العيوب السابقة عيبا آخر يشكك في قدرة المجالس أو اللجان في مباشرة وظائف الإدارة التنفيذية وهو أنه حتى لو افترضنا



أن القرار الصادر من اللجنة لا يمثل رأى القلة البارزة من أعضائها وإنما يمثل حقيقة رأى سائر أعضاء اللجنة ، فإن خطر سياسة الحل الوسط — عندما تكون هناك وجهات نظر متعارضة — يكون متحققا وفي غالب الأحيان يكون الحل الوسط هو الحل الخاطئ .

وقد أفصح الأستاذ هاملتون وزير مالية الولايات المتحدة عن هيوب نظام اللجان قائلا :

« لا شك أنه من المفضل أن يوضع على رأس كل وزارة أو إدارة رجل واحد ، فإن ذلك كفيل بأن يوفر فرصة أكبر للمعرفة والنشاط والاحساس بالمسئولية . فنحن لا نعلم عن المجالس العمل والانتباه إلى مقتضياته . أما اللجان فإنها تشارك المجالس المكونة عن عدد كبير من الأعضاء في مساوئ هذا التشكيل ، فقراراتها بطيئة ونشاطها أقل والمسئولية موزعة بين أعضائها ، ثم أن اللجان لن تحقق مزايا الإدارة التي يقوم بها إداري فرد من حيث الكفاية والمعرفة ، ولن يشارك في مسؤوليتها أفراد من الممتازين لأن عملهم فيها لن يسمح لهم بإبراز أمتهم ومواهبهم . أما أعضاؤها فلن يبالوا بتقريف أنفسهم لانعدام الأسباب الدافعة إلى ذلك .

غير أن إبراز هذه العيوب لا يفي — في نظر علماء الإدارة العامة — وجوب الإقلاع عن نظام اللجان أو المجالس كلية ، بل أن هناك بعض الأعمال الإدارية يكون من المفيد أناطة القيام بها إلى هذه اللجان . ومثال هذه الأعمال :

١ — البحث عن سياسة معينة .

٢ — محاربة الكشف عن خلل أو عيب في الجهاز الإداري أو بقصده التوصل إلى نظام إداري أفضل .

هـ - حينما يراد وضع قواعد تنظيمية عامة ، لأن وضعها يحتاج دون شك إلى بحث هادئ ، ومواجهة مختلف الظروف والإقتراضات .

و - ممارسة السلطات التأديبية وتوقيع الجزاءات .

هـ - دراسة بعض القضايا التي تهم الجمهور ، حيث يستبعد احتمال التعسف والإستبداد في معالجتها .

ولكي تستطيع هذه اللجان ممارسة الأعمال السالف ذكرها بنجاح ، يجب أن تعمل لجهة إدارية - التي أنشأت اللجنة - على تحديد الغرض الذي أنشئت من أجله اللجان بدقة ، وأن تحدد مسؤولية اللجان وسلطاتها لطريقة عمله ، كما يجب أن تقتصر عضوية اللجان على موظفي الجهات والإدارات التي لها مصلحة جوهرية في أعمال اللجنة ، وأن يعاد النظر في أمرها كل مدة معينة ، فضلا عن وجوب مراعاة لدقة في إختيار الأعضاء والرئيس الكفء ، وتفهمهم لحقيقة مهمتهم وهي أن عمل اللجنة ليس معنائه الإقتصار لرأي فريق دون آخر وإنما تحقيق هدف معين أنشئت هذه اللجان من أجل تحقيقه .

## خامسا

### وجوب التلازم والتعادل بين السلطة والمسئولية

من المبادئ المستقر عليها حسن سير العمل في الإدارة العامة والإدارة الخاصة أيضا وجوب التلازم بين السلطة والمسئولية . . . . .

وهي هذا المبدأ ولوجوب إعطاء الرئيس الإداري قدرا من السلطة يمكنه من

إنجاز أهداف المنظمة التي يقوم على إدارتها ، طالما أنه هو المسئول عن تحقيق هذه الأهداف . فالمسئولية تدور وجودا وعدما بوجود السلطة أو عدم وجودها ، فهي توجد حيث توجد السلطة وتزول بزوالها .

وإذا كانت السلطة والمسئولية يجب أن تكونا متلازمتين فإنها يجب أيضا تكونا متعادلتين ومتناسبتين ، إذ لا يجب أن يسأل الموظف عن إنجاز أعمال معينة كلف بها طالما أنه لم يمنح من الوسائل والسلطات القدر المعقول واللازم لإنجاز ما كلف به .

ويستتبع ذلك - كما سبق وذكرنا من قبل - أنه يجب أن يمنح الرئيس المسئول لأقدر المعقول من السلطة اللازم فقط لتحقيق الأهداف المرشومة دون أن يكون مغالى فيها إنسانا أو ضيقا . إذ لو منح المدير سلطات أوسع من تلك التي يقتضيها تحقيق الأهداف المبتغاه لآدى ذلك إلى التعسف ، فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة دون شك . ولو منح المدير سلطات أقل من تلك التي يستلزمها إنجاز الأهداف المنشودة لآدى ذلك إلى العجز عن تحقيق ما عهد إليه تحقيقه من أهداف .

## سادسا

### ضرورة تحديد الواجبات والمسئوليات بدقة

يعنى هذا المبدأ وجوب أن يعرف كل عضو من أعضاء المنظمة مقتضيات وظيفته بدقة وحدود سلطاته ومسئولياته .

ذلك أن الجهل بهذه الأمور يزدى - دون شك - إلى الفرط والإرباك

في العمل كما أنه يؤدي الى الاحتكاك بين الموظفين لشوء حالات التنازع في الإختصاصات إيجابيا أو سلبا .

وفي هذا الشأن أوصى الخبير : سنكر ، - الذي استدهى لفحص حالة الموظفين في جمهورية مصر العربية وإقتراح علاج للأخطاء المكتشفة - بضرورة أن يعرف كل موظف واجباته وحقوقه بشكل ظاهر ، وإقتراح أن تضع كل منظمة إدارية كتيبا صغيرا تحدد فيه حقوق كل موظف وواجباته بمبارات بسيطة لا يشوبها غموض ، على أن يوزع هذا الكتيب على جميع الموظفين الموجودين بالخدمة ومن يستجد منهم في المستقبل .

ومن الملاحظ أن تحديد مهام منيات الوظيفة يبدو أمرا يسيرا كلما هبطنا إلى أسفل أى إلى قاعدة الهرم الإدارى ، ولكنه يبدو أمرا صعبا كلما صعدنا إلى أعلى أى إلى قمة الهرم وذلك للتشابه الذى تنصف به الوظائف العليا ، ولجراحة كبار الموظفين في الإعتناء على صلاحيات من درتهم ، لما يتصفون به من حب للسيطرة والظهور ، وذلك على خلاف صفات الموظفين الذين يتشون المقاب نتيجة مساواتهم .

## مابعا

### التخصص

يعنى التخصص أن يستند إلى شخص القيام بعمل واحد أو أعمال متشابهة في طبيعتها بحيث يستطيع إتقانها أكثر من غيره بحيث يكون مفرغا لاهاء هذه الاعمال بصفة مستمرة من أجل زيادة اجادتها .

، وتزداد الحاجة بطبيعة الحال الى اعمال مبدأ التخصص كلما ازدادت درجة النمو والحضارة في المجتمع وكلما ازداد حجم الجهاز القائم على الإدارة .

وبقرر كتاب الإدارة العامة في هذا العدد أن الكفاية الإدارية تزداد كلما ازداد التخصص في مجال العمل بالإدارة العامة . وأن هذه القاعدة لا تعدو في حقيقتها سوى تطبيقاً لقاعدة أخرى تقضى بوجود تقسيم العمل داخل المنظمات الإدارية . ذلك أنه ما دام العمل الإداري يعتمد عملاً جماعياً فمن الضروري - وهو ما تقتضيه المصلحة العامة - أن يناط بكل موظف مهمة أداء عمل واحد معين يفرع له ويجيد القيام به .

وقد طبق مبدأ التخصص في بادئ الأمر في نطاق الشروط الخاصة ، بعد أن أكد ، قابلور ، . ثم ذاع تطبيقه في مجال المصالح الحكومية .

وبشير كتاب الإدارة العامة الى أن تجاهل هذا المبدأ يؤدي الى التضارب في الاختصاصات . ذلك أن الإنسان ميال بطبعه الى توسيع اختصاصاته على حساب الآخرين حتى يستطيع اقناع الآخرين بأهميته وكبر حجم سلطاته .

ولذلك يقف مبدأ التخصص حائلاً دون تحقيق هذه السعادة الوهمية التي تضر بالصالح العام . ولوقوف النزعة البشرية التي تلازم بعض بني الإنسان في الرغبة في الظهور بمظهر العالم أو الخبير المحيط بكل أمور الدنيا . هذا فضلاً عن أنه يوفر للموظف الجمود المادي والذهني ، لأن نشاطه سوف يكون مقصوراً بطبيعة الحال على عمل واحد أو أعمال ذات طبيعة متجانسة .



ويضيف كتاب الإدارة العامة ، فضلاً عن ذلك ، ان احترام قاعدة  
التخصص يحقق الفوائد الآتية : -

- ١ - امكان استخدام كفايات اكثر ملائمة في النواحي المختلفة .
- ٢ - ان التخصص في العمل يزيد من الخبرة ، ويهيئ فرصاً اكثر ملائمة  
لكل من المنظمة وعمالها .
- ٣ - يساعد على استخدام الوسائل الآلية الحديثة في الأعمال الكتابية  
والحسابية وبذلك تقل الحاجة إلى استخدام الأيدي العاملة



## الباب الثالث

### القيادة

إذا كانت الإدارة تعنى، كما سبق وأشرنا ، توجيه أى جهد جماعى فى منظمة ما بقصد تحقيق أهداف معينة ، فإن حسن الإدارة وتحقيق الأهداف المطلوبة بكفاية وفعالية يكون أمرا مرهونا بكفاءة القائد الذى يقوم بمهام الإدارة فهو الرأس المفكر لكل تنظيم والذى يبعث فيه من روح الحياة .

ويجمع كتاب الإدارة العامة على أن نجاح أى تنظيم إنما يتوقف على كفاءة قادته حينما يتطلب الأمر منهم إصدار قرارات رشيدة وفعالة فى حياة التنظيم، وما أكثر هذه الحالات إذ هو فى مباشرته لجميع وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم . . . الخ لابد وأن يصدر قرارات يتقبلها أعضاء التنظيم طوعا وإختيارا ، ويعملون على تنفيذها عن رغبة وإقناع .

لذلك تمثل القيادة الإدارية وعملية صنع القرارات من أهم الموضوعات التى يركز عليها فقهاء الإدارة العامة والتى يخصصون لبحثها مكانا مصادرة فى مؤلفاتهم وأبحاثهم .

ويقتضى التعرض لهذه الأمور أن نقسم هذا الباب إلى فصلين على النحو

التالى :

الفصل الاول : ماهية القيادة الإدارية

الفصل الثانى : عملية صنع القرارات



## الفصل الأول

### ما هي القيادة الادارية

يقتضى البحث في ماهية القيادة ، الإدارية التعرض أولاً لتعريفها ثم ثانياً لأنواعها ثم ثالثاً للمبادئ التي يجب توافرها في القائد ثم أخيراً لطرق اختيار القادة .

#### أولاً

#### تعريف القيادة

اختلف علماء الادارة العامة بشأن تعريف القيادة إلى اتجاهات ثلاثة متباينة .

الاتجاه الأول : يذهب إلى وجوب تعريف القيادة على أساس فكرة

السلطة الرسمية، فيرى أنصاره أن السلطة الرئاسية هي التي تمكن الرئيس الإداري من توجيه الجهد الجماعي لاتباعه من أعضاء المنظمة لتحقيق أهدافها . فهذه السلطة هي أساس القيادة وهي أساس خضوع أعضاء المنظمة لإرادة وتوجيه القائد خشية المسؤولية والعقاب .

ونرى أن أنصار هذا الاتجاه قد غابت عن أعينهم حقيقة أساسية بل وغاية في الأهمية، وتكمن في وجوب التفرقة بين القادة والسلطة . فالأخيرة ليست إلا وسيلة لتحقيق الأول ومن ثم يجب عدم الخلط بينهما . ويعني آخر أن القيادة لا تعتمد أساساً على السلطة وإنما تنظر إليها كأحد أدواتها من الدرجة الثانية ،



الاتجاه الثاني : يخلص هذا الاتجاه إلى وجوب تعريف القيادة على أساس فكرة السلطة المقبولة ويرى أنصاره وجوب الربط بين القيادة وبين الرضا والخضوع والقبول الاختياري من جانب أعضاء المنظمة لنفوذ الرئيس (القائد) .  
ويضيف أنصار هذا الاتجاه أن القيادة الناجحة هي التي تعتمد على التأثير والمشاركة في الرأي والتوجيه وكذلك على قبول المرء وسين لأوامر الرئيس على أساس من الرضا والافتناع وشمورهم الانتماء إلى هذه القيادة ، لا على أساس المساواة والعقاب كما يرى أنصار الاتجاه الأول

والذي نراه أن أنصار هذا الاتجاه قد نجحوا في إبراز حقيقة هامة ولازمة في تعريف القيادة وهي ضرورة التأثير والافتناع من جانب الرئيس الإداري لأعضاء المنظمة وحتم من رضا وافتناع على وجوب تحقيق الأهداف المرجوة .  
غير أنه يلاحظ أن إبراز هذه الحقيقة لا يكفي لتعريف القيادة . ذلك أن التأثير في المرء وسين واستمالتهم ليستا سوى وسيلتين فقط من وسائل القيادة ، وبالتالي فإنه يعاب على هذا الاتجاه ما يعاب على الاتجاه الأول من أنه لا يجوز تعريف الشيء بوسائل تحقيقه .

الاتجاه الثالث : يجمع هذا الاتجاه في وجوب تعريف القيادة على أساس الهدف منها والذي يكمن في أداء الوظائف الإدارية التي يؤديها القائد من توجيه وتنسيق ورقابة لعمل الآخرين .

وهذا التعريف إنما يركز على الوظيفة فقط . وبمعنى آخر فإنه يهتم فقط بالهدف دون تحديد وسائل تحقيقه . لذلك فإنه يعتبر تعريفنا ناقصا غير شامل فلا يمكننا التعرّف على القائد إلا بالوسائل التي يملكها لتحقيق أهدافه .

غير أنه يلاحظ أن التعريف الصحيح للقيادة إنما يتطلب الجمع بين جوهر كل من الاتجاهات الثلاثة السابقة ومن ثم يجب أن نبرز في تعريفنا للقيادة أمرين : -

الأول : هدف القيادة من توجيه وتنسيق ورقابة على أعمال التابعين .

والآخر : الوسائل التي يتبعها القائد في تحقيق هدف القيادة والتي تمثل بصفة أصلية في التأثير والنفوذ الذي يكون للقائد لدى أتباعه . وبصفة إحتياطية في السلطة الرسمية، وهذه يجب أن لا يمارسها القائد إلا عند الضرورة وذلك عندما لا نجد وسائل التأثير والاستمالة في توجيه التابعين .

وتأسيسا على ما سبق ، يمكن القول بأن القيادة إنما تعنى ، القدرة الفائقة على توجيه وتنسيق ورقابة على الآخرين بقصد تحقيق الهدف العام للمنظمة وذلك عن طريق التأثير والنفوذ الذي يحمل المرؤسين يتبعون قائدهم من رضا وافتناع أو باستعمال السلطة الرسمية عند الضرورة .

ولا يخفى أن هذا التعريف يرى من المفيد في هذا الشأن إبراز الحقيقتين :  
التالبتين :

#### ١ - التفرقة بين الرئيس الإداري ( المدير ) والقائد :

يختلف القائد الإداري عن الرئيس الإداري أو المدير . ذلك أن المدير قد يكون قائدا وقد لا يكون . فالرئيس الإداري إنما يعتمد أساسا على السلطة المفروضة إليه من أعلى والنتيجة من مباشرة لوظيفته، وهو يكون بوضعه الوتاسي مفروض على الجماعة التي تتبعه . أما القائد فيستمد سلطته من الجماعة ذاتها، ويحتجى

عمله على التأثير والنفوذ والاستمالة لينال رضا قاطبة ورفع روحهم المعنوية . ومن ثم فلا يلجأ إلى إتباع أساليب الاوامر الادارية إلا في الحالات التي تقتضي ذلك . هذا بينما يلجأ المدير إلى استخدام أساليب الاوامر واستخدام سلطة المساءلة وتوقيع الجزاءات على انبعاثه . وعلى ذلك يمكن القول بان سلوك الاداري هو الذي يميز القائد الاداري عن الرئيس الاداري . فاذا كان السلوك يعتمد على قدرات الاقتناع والافناع واستعمال وسائل النفوذ والتأثير ازاء قاطبة كما يصدر قائدا اداريا ، أما اذا كان السلوك يعتمد على سلطة الامر والنهي استنادا الى ممارسة سلطة الجزاء كذا يصدر رئيسا اداريا . ولا ريب أن عدم اكتساب الرئيس الاداري لصفة القائد انما يحدد المنظمة الادارية بالخطر والمطبات حيث يسودها روح الكسل والتخول واللامبالاة وتفشل الاوامر الرسمية في اتمام الاهداف المرجوة .

#### ٢ - القيادة الادارية ووجوب تنمية التعاون الاختياري بين أعضاء المنظمة :

اذا كانت القيادة الادارية لا تعتمد أساسا على السلطة الرسمية واعطاء الاوامر لتمام الاهداف المرجوة ، وانما تعتمد على التأثير ورفع الروح المعنوية لاعطاء المنظمة من طريق تنمية الرغبة القلبية لديهم لريادة الانتاج وتحسين خدمته ، فانه يلاحظ أن القيادة الادارية انما تتطلب وجوب تنمية التعاون الاختياري بين المرؤسين . ونقصد بالتعاون الاختياري في هذا الصدد بثلاثة أمور لدى المرؤسين بضرورة التعاون مع رؤسائهم من رضا ورغبة صادقة ، ويستطيع القائد تنمية هذا الشعور لديهم من النواحي الآتية :-

١ - اظهار روح الصداقة في العمل حتى يشعر المرؤس أن رئيسه يفهمه وأنه متفهم لمشاكله .

- ٢ - مساندة المرؤسين وذلك عن طريق تقديم المعونات لهم فى حالات المصائب والكوارث حتى ولو لم يطلبوها .
- ٣ - وجوب اشراك المرؤسين فى 'اتخاذ القرارات الهامة حتى يشعروا بأهميتهم .
- ٤ - وجوب اجترام مبدأ العدائى والمساواة بين المرؤسين . إذ يترقب على محاباه بعضهم فقدان الثقة لدى الآخرين .
- ٥ - التركيز على نقط القوة لدى المرؤسين بدلا من التركيز على نقط الضعف .  
عندم .
- ٦ - وجوب الالتجاء إلى وسيلة التفاهم دون الاعتماد على السلطة الرسمية فى تسير الأمور داخل المنظمة .

## ثانيا

### أنواع القيادة

يميز كتاب الادارة العامة بين نوعين أساسيين من القيادة . الأولى تسمى بالقيادة الديمقراطية والآخرى تسمى بالقيادة الاستبدادية أو السلطوية .

#### ١ - القيادة الديمقراطية :

يقصد بالقيادة الديمقراطية تلك التى يقوم فيها القائد الإدارى بأشراك مرؤسيه أشراكا فعليا فى اتخاذ القرارات دون أن يكتفى بطلب العون أو المساعدة منهم فى صنعها فهو ( القائد ) لا يتفرد بصنع هذه القرارات اعتماداً على سلطته الرئاسية وإنما ينضم إلى أعضائه منظمته كمعضو وزميل مشارك فى



انجاز الاهداف المشتركة . وفي هذا النوع من القيادة بفضل القائد أن لا يعطى لمؤسسه توجيهات مسبقة ، وأن أعطاهم أياها فهو لا يعطى إلا الذر اليسير منها ، مادقا من ذلك بأن تمنح لهم فرصة أكبر ومشاركة فعالة في صنع القرارات وفي تسيير شئون المنظمة .

وتجسيدا لما سبق فإن القيادة الديمقراطية مباشرة اعمالها خلال جماعية التنظيم وذلك حتى يحدث تفاعل خلاق بين سياسات التنظيم وخطته وأهدافه ، وتكون علاقات التنظيم مبنية على أساس موضوعي بحث ، سواء أكانت هذه العلاقات بين القادة وأعضاء التنظيم ، أو بين أعضاء التنظيم أنفسهم ، ولا تمارس سلطة الجزاء على أساس شخصي وإنما على أساس حقائق عقلية منطقية .

ويرى الفقه أن من أهم سمات القائد الديمقراطي أن ينظر الى شخصه على أنه منسق لأعضاء منظمته وليس كرئيس لها ، وأن يستمع إلى مقترحاتهم وأفكارهم ، وأن يعطى لهم الفرصة للتعبير عن آرائهم وموقفهم ، وأن يظهر ، يظهر المشكل لهم والأمين على مصالحهم أمام المستويات الإدارية العليا لا كرئيس لهم ، ويعمل على التركيز على رفيع روحهم المعنوية وعلى خلق قنوات اتصال فعالة في التنظيم .

#### ب - القيادة الاستبدادية أو السلطانية :

نقصد بالقيادة الاستبدادية أو السلطانية ذلك النوع من القيادة الذي يتخذ فيها القائد قراراته بنفسه وعلى أفراد دون مشاركة في هذا الشأن من جانب المؤسسين ولو حتى عن طريق تقديم الآراء والمقترحات .

وعلى ذلك فإن أعضاء التنظيم لا يشتركون - في هذا النوع من القيادة - أشعرا كاعلميا في مباشرة مهام التنظيم . فالقائد هو الذي يتفرد برسم سياسة التنظيم وهو الذي يملأ أساليب العمل داخله .



وفي هذا النوع من القيادة أيضا نجد أن علاقات التنظيم قد بنيت على أساس شخصي خالص ولا تمارس سلطة الجراء ثوابا أو عقابا على أساس موضوعي . ولا غرو في أن القيادة الديمقراطية تفضل بكثير القيادة التسلطية أو الاستبدادية ذلك أن القيادة الديمقراطية تحقق — عن طريق مشاركة المروءين في صنع القرارات — الاستفادة من جميع الكفايات والتخصصات داخل المنظمة . هذا فضلا عن أنها تدفع إلى الحماس والجدية والشور بالثقة لدى أعضاء المنظمة . هذا فضلا عن عدم اتفاق القيادة التسلطية أو الاستبدادية مع المبادئ العلمية الحديثة للإدارة .

### ثالثا

#### سمات القائد الإداري

هل يمكن أن يكون كل رئيس إداري قائدا إداريا ؟ أم أنه يلزم أن تتوفر سمات أو صفات معينة في الرئيس الإداري حتى يصير قائدا ؟ تمايزت الآراء في هذا الشأن وظهر نتيجة هذا التمايز اتجاهان مختلفان . الأول تمثله النظرية الذاتية والآخر تمثله النظرية الموقفية .

#### أولا : النظرية الذاتية أو نظرية الخصال :

تجمل هذه النظرية في أن هناك سمات معينة وخصائص مشتركة يجب أن تتوفر في الرئيس الإداري حتى يصير قائدا . ومن أنصار هذه النظرية شيلدر بارنارد ، ريتشارد ويل ، كليتون وماسون ، رئيسيس ليكرت .

ونعرج في هذا على سمات القائد عند كل منهم على التوالي : —

١ - شيستر باتارد : يرى أن هناك خصائص عامة للقيادة يجب توافرها في الشخص حتى يكون قائدا : -

الحبوية وقوة التحمل : وهذه الخاصية لا تختلط بخاصية الصحة الجيدة . فقد يوجد أفراد يتمتعون بصحة جيدة ولكنهم لا يتمتعون بحبوية أو قدرة كبيرة على التحمل .

- الحزم : أي الرغبة في التقرير .

- الاقناع : أي قدرة الشخص على اقناع غيره .

- المسئولية : أي الشعور بعدم الرضا عند الفشل في تحقيق ما كان يعزم على تحقيقه .

٢ - ريتشارد ويل : وهو يقسم خصائص القيادة إلى مجموعتين : -

- ( أ ) - خصائص فطرية أي خصائص يجب أن تكون متوافرة لدى الشخص قبل أن يبدأ شغل وظيفته ، ويدخل فيها الخلق ، الذكاء ، الحدس .
- ( ب ) - خصائص مكتسبة أي خصائص تنمو في الشخص بعد شغل وظيفته ، وتشمل : الخبرة ، القابلية للتكيف ، المهارات الخاصة .

٣ - كايتون رماسون : وقد جمعا الخصائص التي يجب توافرها في القائد فيما يلي : -

- ١ - الصحة والنشاط - ٢ - القدرة على تحمل المسئولية وعلى تفويضها - ٣ - الدافع أو الحافز - ٤ - الطموح - ٥ - تفتح الذهن - ٦ - المثابرة - ٧ - المبادأة - ٨ - الشجاعة - ٩ - القدرة على التنظيم - ١٠ - الاجتهاد - ١١ - القدرة على التحليل والتقييم -

١٢ - الاهتمام - ١٣ - الحساسية الاجتماعية - ١٤ - القوة - ١٥ -  
القدرة على الحكم على الناس - ١٦ - المعرفة الفنية - ١٧ - القدرة على  
التعاون - ١٨ - القدرة على صنع القرارات .

٤ - رئيس ليكرت : وهو يقسم صفات المدير الناجح الى أربع  
مجموعات : -

أ - من حيث علاقته بالعاملين : فيجب أن يكون متعاوناً معهم غير  
متصفاً باللامانية ، ودوداً ، مهتماً بنجاحهم ، ديمقراطياً منصفاً شريفاً راغباً في  
مساعدة من يطلب المساعدة .

ب - من حيث نشاط المنظمة : فيجب أن يكون متحمساً له ومقدراً  
لأهميته .

ج - من حيث المهارة الفنية : فيجب أن يكون مخططاً ومنظماً قادراً ، وأن  
تكون لديه القدرة على اختيار العاملين الجدد وحريصاً على تدريبهم .

د - من حيث شخصيته فيجب أن تكون شخصية حسنة .

#### ثانياً - النظرية الموقفية :

يرى أنصار هذه النظرية أنه لا توجد هناك سمات عامة أو خصائص مشتركة  
للقيادة يجب توافرها في الشخص حتى يصير قائداً . ذلك أن سمات وخصائص  
القيادة إنما هي سمات وخصائص نسبية تختلف باختلاف المواقف الإدارية التي  
يتعرض لها كل رئيس إداري . فالمواقف المتغيرة تؤدي دون شك إلى تغيير  
وإختلاف في السمات التي يجب توافرها في القائد .

ويرتب أنصار هذه النظرية على ما سبق أن سمات القيادة العليا تختلف عن  
سمات القيادة المتوسطة وكذلك عن سمات القيادة الدنيا أو المباشرة .

كذلك تختلف السمات المطلوبة في القائد باختلاف طبيعة العمل الذي يشغول على إدارته . فـ لت القائد السياسى تختلف عن سماء القائد العسكرية أو القائد الإدارى .

وعلى ذلك فان هذه النظرية تربط الخصائص المطلوب توافرها في القائد بالموقع أو المركز الذى يتطلب شغله ، وبجمله ، وطبيعته ، والظروف المحيطة به ، وعلاقته بالمواقع القيادية الأخرى . لذلك فان القائد الإدارى الناجح فى موقع معين قد لا يصلح بالنسبة لموقع آخر وهذه ظاهرة دلت عليها المشاهدة العملية فى موقع العمل الإدارى .

وفى اعتقادى أن هذه النظرية وإن كانت قد تمكنت من إظهار مدى اختلاف سمات المطلوبة فى القائد باختلاف المواقع ، إلا أنها قد أغفلت وجود قدر من السمات العامة أو المشتركة التى يجب توافرها فى كل قائد ، وذلك على الرغم من تطبيقنا باختلاف المواقع التى يتعرض لها القادة .

وتد حارل الدكتور قوفيق رمرى جمع صفات القائد الإدارى الناجح فى الأمور الآتية : —

- ١ — أن يكون نظيف الحياة طاهرا — ٢ — أن يكون متشبعا بفكرة المسؤولية الجماعية مرهف الشعور — ٣ — أن يكون ذا خلق طيب وسلوك حسن — ٤ — أن يكون عادلا منصفاً فى معاملاته — ٥ — أن يكون فى صحة جيدة — ٦ — أن يكون قوى الاحتمال — ٧ — أن يكون مستبشراً متفائلاً — ٨ — أن يكون قوى الاستعداد للاهتمام بالمشاكل الخاصة لمن يعملون معه — ٩ — أن يكون على مقدرة كبيرة فى اكتشاف وتقدير مميزات الآخرين — وأماكنهم ، وأن يعمل على استغلالها ما أمكن ذلك — ١٠ — أن يتمتع

بروح الفكاكة والمرح - ١١ - أن يكون هادئا في الازمات مسيطرا على  
أعصابه سريع التفكير في أوقات الخطر .

ونرى أنه يجب أن يضاف إلى السمات السالف ذكرها سمات أخرى :-

١ - أن يكون لدى القائد استعداد طبيعي للاقتناع والافتناع وأن يعتمد  
قدر الطاقة من الأسلوب القسطن في الإدارة .

٢ - أن يكون قادرا على التنسيق وأحداث الترابط داخل التنظيم وأقامة  
نوع من الاتصالات داخل التنظيم وخارجه أى مع المنظمات الأخرى .

٣ - أن يكون قادرا على اكتساب ثقة مرؤسيه والتأثير فيهم .

٤ - القدرة على تقديس الصالح العام وتغليبهِ على الصالح الخاص .

تلك هي السمات التي يجب توافرها بصفة عامة في القائد الإداري الناجح ،  
ومن المسلم به أنه يتندر أن يجمع إداري واحد بين كل هذه السمات ، ولكن  
كلما توافرت غالبيتها فيه كلما أفقربنا نحو القائد الإداري الأمثل .

وعلى ذلك يمكن القول بأن هناك نوعين من الخصائص يجب توافرها في  
القائد الإداري .

١ - خصائص شخصية ترتبط بالموقع وبالموقف وبالظروف المحيطة  
بالعمل وهذه لا يمكن تحديدها بصورة مجردة .

ب - خصائص عامة يجب توافرها أو تواجد بعضها على الأقل ، أو عدم  
وجود خصائص مضادة لها .

وبما يشيرهُ فقهاء الإدارة العامة في هذا الشأن تساؤلهم عن مدى التخصص



الفن المطلوب في القائد الإداري ، وهل يشترط أن يكون القائد الإداري محباً بفرع التخصص الذي يقوم على إدارته ؟

لقد سبق أن ذكرنا - بصدد تعريفنا للإدارة - أنه لا يشترط حتماً أن يكون التكوين المهني للمدير متفقاً مع نوع الأعمال التي يقوم على إدارتها، لذلك قلنا أن القائد العسكري قد ينجح في إدارته مؤسسة مدنية والطبيب قد ينجح في إدارته الجامعة حيث لا يحتاج المدير في إدارته دائماً وأبداً إلى خبرته الفنية طالما أنه يستطيع الاستعانة بأهل الخبرة الفنية والأجهزة الاستشارية . وأن كان الغالب أن يكون "قائد ذا خبرة في نشاط أو أكثر من نشاطات منظمته ، لذلك أشرنا بضرورة أن يلم القائد أو الإداري الناجح بمعرفة ولو عامة ببعض العلوم كالقانون والمحاسبة والاقتصاد والاجتماع .

## رابعاً

### طرق اختيار القادة

تختلف طرق اختيار القادة الإداريين باختلاف النظم الإدارية والظروف السائدة في الدول . ويمكن إجمال هذه الطرق بصفة عامة في خمسة : -

أولاً : الحرية المطلقة في الاختيار .

ثانياً : المركز الاجتماعي .

ثالثاً : الانتخاب .

رابعاً : التعليم والأعداد .

خامساً : الجدارة .

### أولاً : الحرية المطلقة في الاختيار :

تعتمد هذه الطريقة على أساس تمتع الحاكم بسلطات تقديرية ومطلقة في اختيار القادة وذلك دون التقييد بشروط أو ضوابط موضوعية محددة . ومثال ذلك أن يختار الحاكم — ملكاً أو رئيس جمهورية — كبار معاونيه الإداريين من انصاره الذين يثق فيهم لأسباب يقررها هو دون سواه ، ومثال ذلك أيضاً أن يقوم الحزب الحاكم والنظار في المعركة الانتخابية بتعيين انصاره في الوظائف الإدارية وطرد أنصار الحزب المنافس وهو ما يسمى بنظام الغنائم .

ويجب أتباع هذه الطريقة أنها تعتمد على العلاقات الشخصية في اختيار القادة، الأمر الذي يهدد الجهاز الإداري بالخلل والفساد ويؤدي إلى انتشار المحسوبية والرشوة . هذا فضلاً عن أغفالها للروح الديمقراطية وانتهاكها لمبدأ المساواة بين المواطنين في تقلد الوظائف العامة . لذلك فإنه يكثر أتباع هذه الطريقة في الدول ذات النظام المطلق في الحكم .

وإذا كانت هذه الطريقة لا تصلح في الوقت الراهن لاختيار القادة وبصفة خاصة بالنسبة للقيادات التنفيذية والتي يغلب عليها الطابع الفني ، إلا أنه يمكن أتباعها — بل وقتبع بالفعل — بالنسبة لاختيار القادة الإداريين الذين يغلب عليهم الطابع السياسي . لذلك فإن رئيس الجمهورية يستقل في النظام الرئاسي باختيار الوزراء وكبار معاونيه ، ويستقل رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني باختيار زملائه الوزراء بعد موافقة البرلمان في هذا الشأن .

ويستقل رئيس الجمهورية عندنا في ظل أحكام الدستور الحالي (١٩٧١) — وكذلك الشأن في دستور ١٩٥٦ و ١٩٦٤ — باختيار رئيس مجلس الوزراء

وفوائده وكذلك الوزراء ونوابهم ، وهو يستقل أيضا بأعضائهم من مناصبهم  
(م ١٤١) . كذلك يستقل رئيس الحكومة ، وقد يتعين فائض له لاء أكبر ، ويستقرا

تعتمد هذه الطريقة على أساس اختيار القادة الإداريين من بين الأفراد  
الذين ينتمون إلى طبقة اجتماعية مرموقة ذات نسب أو حسب . وقد كانت هذه  
الطريقة متبعة في مصر الفرعونية حيث كان الفراعنة يقصرون شغل المناصب القيادية  
على الأمراء والنبلاء دون غيرهم من عامة الشعب .

ولا تزال هذه الطريقة متبعة حتى وقتنا الحاضر في بعض الدول التي لم تصل  
بعد إلى حد الرقي والتمدن وحظرة في التعليم .

وقد أشار الأستاذ جلادون إلى أن سلوك طريقة اختيار القادة على أساس  
المركز الاجتماعي للأفراد وانتمائه لطبقة معينة قد أدى إلى خلل تقاليد إدارية  
معينة في بعض الأسر حيث اعتادت هذه الأسر على أعداد بعض أفرادها للقيام  
بمهام الإدارة والتفاني فيها .

وقد أضاف -- فضلا عن ذلك -- أنه على الرغم من تعارض طريقة الاختيار  
على أساس المركز الاجتماعي وقصر الوظائف الإدارية على أسر بعينها دون سواها  
مع الانجازات الديمقراطية ، إلا أن هذه الطريقة الأرستقراطية ما تزال تصدر على  
أقباة بعض الدول بالنسبة لبعض الوظائف المرموقة وذلك مثل الوظائف الدبلوماسية  
فقط لما تتطلبه هذه الوظائف من قدرات مالية لا تتاح إلا لنبات الطبقات الغنية ، كما

أن شاغلي هذه الوظائف يحتاجون بجوار مرتباتهم إلى مبالغ إضافية لتعمد إلى مسئوليات ومظاهر معينة . وقد كانت هذه الطريقة تتبع في مصر قبل قيام الثورة الاشتراكية بالنسبة لبعض الوظائف كوظائف السلك الدبلوماسي والوظائف القضائية .

ونرى أن طريقة إختيار القادة على أساس المركز الاجتماعي لا تتماشى مع الانجازات الديمقراطية الاشتراكية المعاصرة . ذلك أن هذه الاتهامات إنما تفرض على الدولة واجب توفير فرص التعليم لجميع المواطنين . بل أن التعليم قد صار حقا من الحقوق الدستورية التي يتمتع بها جميع الافراد أيا كان المركز الاجتماعي الذي ينتمون اليه . فإذا كان الأمر كذلك فإن المنطق السليم يؤدي إلى هدم قصر وظائف القيادة على طبقة معينة دون سواها . ويوجب أن يكون ذلك على أساس الجدارة والكفاءة .

ولا يقدح في نظرنا تبرير طريقة إختيار القادة على أساس المركز الاجتماعي أن بعض الوظائف في الدولة تحتاج إلى نفقات مالية أكبر من تلك المقررة لشاغليها ، ذلك أنه يجب على الدولة أن تقرر مرتبا معقولا لكل وظيفة يتناسب والمسئوليات والاختصاصات التي يعهد بها إلى شاغليها .

### ثالثا : الانتخاب :

تقوم هذه الطريقة على أساس إختيار القادة عن طريق الانتخاب . وقد عرفت هذه الطريقة في بعض في الإدارات القديمة والحديثة على الدوام ، ففي القرن الخامس قبل الميلاد كان يجري إختيار القادة في أثينا الديمقراطية عن طريق الانتخاب إيمانا بضرورة أن يعبر الشعب عن ارادته في إدارة شئون الدولة .

وثلجاً اليها حديثاً الولايات المتحدة الأمريكية لشغل بعض المناصب الإدارية . كما تلجأ اليها الكثير من الدول الاشتراكية لاختيار الحكام المحليين والقضاة . وأن كان اختيارهم أقرب إلى نظام التعيين وذلك نظراً لقلية أو سيادة الحزب الواحد .

وهذه الطريقة ما تزال متبعة في مصر بالنسبة للعملاء ، وكذلك بالنسبة لانتخاب عمداء الكليات بالجامعة ، إلا إذا كان عدد أعضاء هيئة التدريس الذين يشغلون وظيفة استاذ بالكلية لا يتجاوز عشرة فيتولى العميد منصبه عن طريق التعيين .

ويوجه الفقه عدة انتقادات للأسلوب الانتخابي في اختيار القادة بحملها فيما يلي : -

١ - أن الفوز في الانتخابات لا يعتمد غالباً على القدره والكفاءه والمهاره والخبره بقدر ما يعتمد على التأثير في الناخبين أو على تأييد بعض الأفراد الذين تقتضى مصالحهم الخاصة نجاح بعض الشخصيات .

٢ - كثيراً ما يعمل القادة الفائزون في الانتخابات على محاباه مؤيديهم الذين ناصرهم في المعركة الانتخابية ، كما يضطهدون معارضيهم وبخصوصهم الانتخابيين

٣ - كثيراً ما تضار المصلحة العامة نتيجة محاباه القائد لبعض الجماعات على غير حق تطلعا منه للفوز في المعركة الانتخابية القادمة بعد انتهاء مدته الحالية .

٤ - أن الانتخابات تقسم بطبيعة الحال بالدورية والتجدد الأمر الذي يؤدي إلى فقدان عنصرى الاستقرار والاستمرار اللذين لنجاح القائد وفهمه لشئون عمله وانقاذه .



ونحن نرى أنه إذا كان اتباع الأسلوب الانتخابي لاختيار القادة يتفق مع الديمقراطية ، وإذا كنا نميل إلى تطبيق الديمقراطية في المجالين الإداري والاقتصادي بجوار المجال السياسي ، إلا أننا يجب أن نضع في اعتبارنا بعض الاعتبارات الواقعية والفنية التي لا تتماشى مع الأسلوب الانتخابي لاختيار القادة في كثير من المواقع . لذلك لا نؤيد سلوك الطريق الانتخابي في اختيار القادة في المجال الإداري إلا بالنسبة لبعض الوظائف الإدارية التي يغلب على شغلها من القادة الصفة التمثيلية مثل الحكام المحليين كرؤساء المجالس المحلية .

#### رابعاً : التعليم والاعداد :

تلجأ كثير من الدول إلى هذه الطريقة في وقتنا الحاضر ، فتمد القادة الإداريين في مدارس تعد خصيصاً لهذا الغرض يتم فيها تلقين مبادئ الإدارة الحسنة ، وتدريبهم على تطبيقها .

#### خامساً : الجدارة :

تعتمد هذه الطريقة في اختيار القادة على أساس الجدارة أي الكفاءة ، وتعتمد هذه الطريقة أفضل الطرق وأحدثها لاختيار طبقة القادة الإداريين ، فهذا النظام يضمن لاختيار صفوة العناصر الصالحة للقيام بأعباء الإدارة فضلاً عن تحقيق التكافؤ والمساواة بين طالبي شغل الوظائف القيادية في الدولة .

ونظام الجدارة - كأسلوب لاختيار القادة الإداريين - يختلف مفهومه في فرنسا عنه في الولايات المتحدة الأمريكية .

فهو يقوم في فرنسا على أساس النظرية الشخصية لترتيب الوظائف والتي تبعا

لها يمكن ترقية الإداريين على أساس الأقدمية في الوظائف القيادية  
الصغيرة .

وبما لهذا النظام يجب التفرقة بين التمييز والترقية في الوظائف، فالتمييز في  
الوظائف القيادية يكون من طريق إجراء مسابقات عامة تكشف عن صلاحية  
بعض المتقدمين لشغل هذه الوظائف . أما الترقية فتتم بأحد أسلوبين يعتمد  
أولهما على نظام الأقدمية ، أما الثاني فيعتمد على نظام امتحانات الترقية .

وإذا كان لنظام الترقية بالأقدمية مؤيدوه يدعرون أن هذا النظام إنما يعمل على تحقيق  
العدالة والمساواة بين أعضاء المنظمة الإدارية ويؤمنهم على مستقبلهم داخل التنظيم .  
فإننا نرى أن نظام الترقية بالاختيار أفضل بكثير ، ذلك أن الشروط الواجب  
توافرها في القائد لا تتوافر حتما في جميع الرؤساء الإداريين ، فإذا ما أضفنا  
إلى ذلك أن القيادة هي القدرة على تحقيق أهداف الإدارة بأقل تكلفة يمكن  
لوجب التمييز بأن نظام الاختيار أحسن في أشغال الوظائف القيادية من نظام  
الترقية بالأقدمية . ولا يشفع في تفضيل نظام الترقية بالأقدمية قول مؤيديه أن  
هذا النظام يضمن العدالة بين العاملين ويؤمن مستقبلهم بالجهاز الإداري . ذلك  
أن شغل الوظائف القيادية لا يعتبر وسيلة لزيادة الأجور وإنما يعتبر وسيلة  
لاختيار إداريين أكفاء قادرين على تحمل أعباء الإدارة . هذا عن أنه يمكن  
تحقيق العدالة بين العاملين بالمنظمة الإدارية عن طريق السماح لهم بالحصول على  
علاواتهم الدورية دون توقفها عند نهاية الربط المالي للوظيفة التي يشغلونها .

أما نظام الجدارة الأمريكي فإنه يعتمد النظرية الموضوعية لترتيب الوظائف  
والتي تعتبر الوظيفة تبعا لما مجموعه من الواجبات والمسئوليات يجب أن تتوافر

في شغلها مميزات معينة . ولذلك فإن النظام الأمريكي يقرر إجراء مسابقات عامة بالدرجة للزميين والرقية مما يحث تهر الترقيات في هذا النظام بمثابة تعيينات جديدة .

وفي مصر ، فإننا نجد أن القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ قد أدخل لرئيس الجمهورية سلطة وضع الأحكام الخاصة بترتيب الوظائف وتوصيفها وترتيبها وإعادة تقييمها ، وكذلك ألزم كل وحدة إدارية بأن تضع جداولاً بالوظائف يتضمن وصفاً تفصيلياً لكل منها ، وتحديد واجباتها ومسئولياتها والشروط الواجب توافرها فيم يشغلها ثم ترتيبها في إحدى المستويات الوظيفية .

واشترط القانون أن يكون التعيين في الوظائف بامتحان ، ويكون الاختيار حسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان . وبذلك يكون القانون قد أخذ جزئياً بنظام الجدارة الأمريكي في هذا الشأن .

أما فيما يتعلق بتطبيق نظام الجدارة عند الترقية ، فقد وقف القانون موقفاً وسطاً حيث قسم العاملين إلى طائفتين :

الطائفة الأولى : وهي التي يبدأ ربطها بمبلغ ٨٧٦ جنيه سنوياً وما يعملوها وتكون الترقية إلى فئات هذه المجموعة بالاختيار .

الطائفة الثانية : وهي التي يبدأ ربطها بمبلغ ٦٨٤ جنيه سنوياً فأقل ، وتكون الترقية إلى فئاتها على أساس الأقدمية . على أنه يجوز لللائحة التنفيذية تخصيص نسبة معينة للترقية بالاختيار إلى هذه الفئات .

وبشروط القانون للترقية بالاختيار ، أن يكون العامل من بين الحاصلين على

تقدير ممتاز في السنتين الأخيرتين ، ثم من بين الحاصلين على تقدير جيد مع التقيد  
والإفدية في ذات مرتبة الكفاية . وبالفسيه اشغل الوظائف التي يبدأ ربطها  
بمبلغ ٨٧٦ جنيتها سنويا وما يملوها يستهدى في تحديد مرتبة كفايتهم عند الترقية  
بما ورد في ملف خدمتهم وبما يديه الرؤساء عنهم .

ويشترط في جميع الاحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذي  
تتيحه له الوحدة التي يعمل بها ، ومع ذلك يجوز للسلطة المختصة - وبناء على  
اقتراح لجنة شئون العاملين - اضافة ضوابط ومعايير لترقية بالاختيار بحسب  
ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة .

## الفصل الثاني

### عملية صنع القرارات

تعتبر عملية صنع القرارات من حتميات الأمور في الإدارة العامة بل والإدارة الخاصة، وهذه العملية لا تعتبر وظيفة مستقلة من وظائف الإدارة وإنما تعتبر بمثابة الوسيلة أو الإداة الأساسية لممارسة جميع وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة .

وإذا كانت عملية اتخاذ القرارات تعتبر عملية مستمرة ومتخللة في كل الجهاز الإداري للدولة ، فإنه يلاحظ أن أهمية هذه القرارات تتحدد بطبيعة الحال بحسب مكانة وثقل مصدرها في الجهاز الإداري، فلا شك أن القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للدولة تكون أشمل وأخطر من تلك التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء ، والقرارات التي يتخذها هذا الأخير تكون أكثر شمولاً من تلك التي يصدرها الوزراء منفردين ، وهنفس النمط يمكن القول أن القرارات التي يصدرها الوزير تكون أكثر شمولاً وأبعد مدى من تلك التي يصدرها مدير الإدارة أو رئيس القسم .

وفي دراستنا لموضوع عملية صنع القرارات نعرض أولاً لمعنى القرار في علم الإدارة العامة ، ثم نعرض ثانياً لأنواع هذه القرارات ، ثم نعرض أخيراً للبراهل التي تمر بها عملية صنعها .



## أولا

### معنى القرار في علم الإدارة العامة

لمفهوم القرار في علم الإدارة العامة معنى يختلف عن معناه في القانون الإداري ، ففي القانون الإداري معنى القرار ( العمل القانوني الصادر من جانب واحد - أي الإدارة ومهما - ويتم بطابع السلطة العامة ، ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم).

ولا يحتل إصدار هذا العمل القانوني (إلا جانبيا) عدودا من نشاط الإدارة ، إذ قد يحض على جهة إدارية بضعة أقام دون أن تصدر قرارا في هذا المعنى وأن أصدرته فهي لا تصدر إلا قرارات قليلة .

أما في علم الإدارة العامة فللقرار معنى أكثر شمولاً وأوسع دلالة عن معناه في القانون الإداري ، فإذا رفض المدير السماح لأحد الموظفين بالانصراف قبل مياد الانصراف الرسمي أو كلفه بدراسة موضوع معين ، أو إعاد توزيع المكاتب على موظفيه أو رفض شراء حربة لتوصيل كبار موظفيه إلى منازلهم بعد الانتهاء من العمل . كل هذا قرارات في علم الإدارة العامة وأن كانت لا تعتبر قرارات بالمفهوم المصطلح عليه في القانون الإداري .

وإذا كان القانون الإداري يهتم أساسا ببحث مشروعية القرار الإداري ومدى إحتكامه للقواعد القانونية ، فإن علم الإدارة العامة يهتم بعملية صنع وإتخاذ القرارات الجيدة أو الرشيدة التي تسهم في تحقيق أهداف المنظمة .

ويمكن تعريف القرار في علم الإدارة العامة بأنه، الاختيار المدرك بين البدائل المتاحة في موقف معين ، ويتضح من هذا التعريف أن القرار في علم الإدارة العامة ركنان :

الاول : أن يكون هناك أكثر من مسلك أو طريق لمواجهة موقف معين.

وتسمى المسالك أو الطرق بالبدائل . ويمكن أن يكون هناك بديلين فقط وأن يكون الشخص ملزما بالاختيار بينهما . وذلك كالموظف الذي يخير بين الاستقالة أو إحاطة للحكمة التأديبية، أو إنهاء خدمته بغير طريق التأديبي ، فإذا لم يكن هناك غير بديل واحد أى مسلك واحد لم تكن تصدر القرار ، فالمدير عندما يرقى موظفا يوجب عليه القانون ترقية ، أو حين يمنحه علاوة حل موعد استحقاقها ولا يوجد ما يسمح بحرماته منها، فإن المدير لا يتخذ قرارا لأنه في الحالتين السابقتين لا يستطيع إلا الترقية أو منح العلاوة . وذلك على خلاف ما إذا كان المدير مكنت الترقية أو عدمها ، ومكنت منح العلاوة أو الحرمان منها . ويعنى أهم أنه إذا كان المدير سلطة إصدار قرار والامتناع عن إصداره ، فإنه يكون أمام المدير بديلان لا بديل واحد إما اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه .

الثاني : أن يختار الشخص ، وبإدراكه — بين البدائل التي يملكها .

وعلى ذلك فالقرارات تكون دائما مقصودة وليست مجرد ردود أفعال نتيجة للاشعور، فالتصرفات اللاشعورية أشبه اللاشعورية لاتصدر عن دراسة أو تفكير وبالتالي لا يمكن اعتبارها قرارات ، فالموظف الذى يطلب من المصلحة نقله من المركز الرئيسى الى أحد الفروع يتخذ قرارا . ولا يعتبر كذلك تناوله

فنجانا من الشئ 'و سيجارة في ساعات عددة من أوقات العمل متى أصبح ذلك عادة لا يستطيع الخلاص منها أى عادة لاشعورية .

ولا نكون أيضا ازاء قرار حتى لو تعددت البدائل وكان الاختيار بينهما شعوريا وامكن تم الاختيار تحت ضغط أو اكراه . كالرئيس الذى يسمع لسكرتيره بالانصراف قبل موعد انتهاء العمل الرسمى خشية الابلاغ عن مسلكة غير المشروع واللا أخلاقي مع احدى مؤسساته في العمل .

وعلى ذلك يفترض القرار في علم الادارة للعامة وجود أكثر من بديل يمكن سلوكه في موقف معين ، وأن يكون للشخص حرية المفاضلة والاختيار بين هذه البدائل، أما اذا كان هناك بديل واحد أو كان تصرفه ليس مؤسسا على التفكير العقلى السليم ، أو أحاطت به ظروف قادتة وحددها الى اتجاه واحد فلا تكون بصدد قرار .

## ثانيا

### أنواع القرارات

يمكن تقسيم القرارات الى بصدرها الرئيس الادارى الى هذه المجموعات متباينة من النواحي الآتية . -

#### ١ - القرارات الوظيفية والقرارات الشخصية :

فالقرارات الوظيفية هي تلك بصدرها المدير باعتبارها عضوا في التنظيم

أى عندما يدخل بسلطة الرسمية فى القيام بوظائفه باعتباره مسئول عن التنظيم ، كالقرار الصادر بتوقيع جزاء بنقل موظف أو تأديبه . أما القرارات الشخصية فهى تلك التى يصدرها المدير بصفته الشخصية وليس باعتباره عضوا مسئولاً عن التنظيم ، أى تلك لقرارات المتعلقة بتصرفاته الشخصية ، كالقرار الصادر بتخصيص يوم معين لزيارة غيره من أفراد أسرته .

#### ٢ - القرارات الصريحة والقرارات الضمنية :

فالقرار الصريح هو القرار الذى يفصح فيه الرئيس الإدارى عن مسلكه فى موقف معين بالموافقة أو هدمها أى بالمنح أو بالمنع . أما القرار الضمنى فهو القرار الذى يستفاد من مسلك المدير وأن لم يعبر عنه صراحة ، كأن يطلب موظفاً إذن من رئيسه بالانصراف قبل انتهاء موعد العمل الرسمى فلا يرد عليه أو يفسر بحرى الحديث إلى موضوع آخر . ويلاحظ أن القرار الضمنى هو قرار شعورى ومقصود شأنه فى ذلك شأنه فى ذلك شأن القرار الصريح .

#### ٣ - القرارات المكتوبة والقرارات الشفوية :

الأولى تصدر فى صيغة مكتوبة ( اللائحة - تعليمات - أوامر مكتوبة ) . أما الثانية فهى قرارات تخرج للوجود عن طريق كلمات منطوقة وليس مكتوبة .

#### ٤ - القرارات الفردية والقرارات الجماعية :

القرار الفردى هو الذى يتفرد المدير بصنعه دون مشاركته فى هذا الشأن ممن يعنيه أمر القرار ، أما القرار الجماعى فهو الذى يكون ثمرة جهد ومشاركة جماعية ، الأول يمثل كاسبق وأشرنا الأسلوب التسلطى للإدارة ، بينما يمثل الثانى الأسلوب الديمقراطي لها .

## هـ - القرارات الأساسية والقرارات الروتينية .

الاولى تسمى بالقرارات غير المتكررة أو غير المدروسة ، وهذه القرارات لا تتكرر ، ان تكررت فلا تتكرر الا بعد فترات متباعدة . وهي لا تهتم الا بهذه القرارات . القرارات الصادرة بالانساع أسلوب التخطيط القومى الشامل .

أما القرارات الروتينية فهي قرارات متكررة وتظهر عادة في نطاق الأعمال الكتابية وغير الفنية . ومن أمثلة هذه القرارات القرار بمنح أجازة ، أو القرار بالتصريح بالخروج قبل موعد انتهاء العمل الرسمي ، أو القرار بتوزيع المكاتب . . الخ . وتزيد القرارات الأولى في قمة التنظيم الإدارى لما تقدم به الإدارات العليا بالفنية والمعقدة . بينما تزيد القرارات الثانية في المستويات دون العليا من الجهات الادارية .

### ثالثا

## المراحل التى تمر بها عملية صنع القرارات

### مراحل صنع القرارات :

قد تكون القرارات التى يصدرها المدير على قدر كبير من الأهمية ، وقد لا تكون كذلك ، ومن الطبعى أنه كلما ازدادت أهمية هذه القرارات كلما احتاج الأمر من صانعها إلى بذل جهد كبير وببحث عميق في تحليل المشكلة التى تتطلب إصدار هذه القرارات . فالقرار الصادر من المدير برفض الأذن لموظف بترك العمل أثناء وقت العمل الرسمي يحتاج إلى جهد أقل من قرار يتخذه بأحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية ، والقرار الأخير يحتاج إلى جهد أقل من قرار يعيد به تنظيم مبكّل وحدته الادارية .



غير أن عملية صنع القرارات مماثلة ورغم تباين أهميتها ورغم تباين الجهد الذي تبذره صانع القرار ، وتتم عملية صنع القرارات بمراحل أربعة ، فمنذ ما يراجع المدير المشكلة التي تواجهه ، إلى حين اختيار الحل الأمثل (عملية الاختيار بين البدائل) .

بعد ذلك عن اخذ البدائل الممكنة (عملية البحث عن البدائل) فإذا تعددت البدائل وهي لا بد أن تتعدد ، فيدرس كل بديل على حدة (عملية تقييم البدائل) ثم يختار بعد هذه الدراسة إلى اختيار حل أمثل (عملية الاختيار بين البدائل) .

من ذلك يبين أن مراحل صنع القرارات هي :

- ( أ ) مرحلة تشخيص المشكلة .
- ( ب ) مرحلة البحث عن البدائل .
- ( ج ) مرحلة تقييم البدائل .
- ( د ) مرحلة الاختيار بين البدائل .

١ - مرحلة تشخيص المشكلة : تقصد بتشخيص المشكلة دراسة الحالة الكائنة وتحتوي أسبابها الحقيقية ، وبمعنى آخر تحديد الحالة التي لا يرضى عنها المدير في الجهاز الإداري ويريد التخلص منها ، فإذا شعر أن هناك خطأ ما يحتاج إلى إتخاذ قرار ، أو أن هناك ثمة فرصة حسنة مواتية سوف تضيق على المنظمة إذا لم يتخذ قراراً ، هنا يبدأ المدير بتشخيص المشكلة أو الموقف فيبحث عن السبب الحقيقي وليس ذلك بطبيعة الحال بالأمر اليسير ، فقد تكون تكون هناك أسباب كاذبة أو وهمية وفي هذه الحالة ينبغي على المدير استبعادها ، بل أن الأسباب الحقيقية نفسها قد تتعدد وعندئذ يجب على المدير التحري عن السبب الرئيسي والدفين .

والخطأ في مرحلة تشخيص المشكلة ونمحي أسبابها يؤدي بالتأخير إلى أخطاء في جميع المراحل التالية لها . إذ لا قيمة لأي علاج مهما كان مكلفا طالما بنى على خطأ في التشخيص أو على خطأ في تحديد الأسباب .

فتلا إذا لاحظ المدير ضعف الإنتاج في وحدته لادارية و اراد أن يجد حلا لهذه المشكلة ، فيجب عليه أن يبحث عن أسبابها ، فقد يكون ذلك راجعا إلى انخفاض الروح المعنوية لموظفيه لضعف الأجور ، أو أن يكون ذلك راجعا إلى نقص في التدريب ، أو إلى ضعف في الرقابة . فاذا تصور المدير أن السبب الأساسي هو انخفاض الأجور مع أنه ليس كذلك ، فمما رفع الأجور فلن يقضى على المشكلة لسبب بسيط وهو أن المدير لم ينجح في معرفة السبب الحقيقي والدفين الذي قد يكمن في ضعف الرقابة على موظفيه .

من ذلك يبين أن فشل المدير في تشخيص المشكلة وعدم معرفته لسببها الحقيقي والرئيسي ، كطبيب الذي يخطأ في تشخيص المرض فلا يحالفه الصواب في معالجة مريضه ويموت المريض بين ذراعيه .

والمدير الناجح هو الذي يتوقع ويتنبأ للمشكلات قبل وقوعها فيستعد لها بقرارات مسبقة إذا ما ظهرت أعراضها . ويستطيع المدير الكشف عن الثغرات الموجودة بمهامه الادارية عن طريق اهتمامه بشكاوى الموظفين ، أو أن يعمل على اقامة إدارة متخصصة في الجهاز يعهد اليها بالقيام ببعض الدراسات المستمرة وتقديم تقارير دورية عن أي خلل يسود العمل .

ثانيا : مرحلة البحث عن البدائل : والمقصود بذلك البحث عن الحلول المختلفة لحل المشكلة القائمة ، وهذه مرحلة شاقة ومريرة وتحتاج من الرئيس الإداري الاستعانة بأراء الغير المتخصصين منهم والمبتكرين .

ويندر أن توجد مشكلة ليس لها سوى بديل واحد وإنما توجد في المادة عدة طرق أو مسالك ، لكل مزاياه وعيوبه ، ويستطيع المدير التعرف على هذه الطرق أو المسالك من النواحي الآتية .

١ - عن طريق خبراته السابقة في المواقف المماثلة وكذلك عن طريق مقارنة الحلول التي تتبعها غيره من المديرين في الوحدات الأخرى ، مع ضرورة ملاحظة الفوارق التي ترجع إلى الظروف المحيطة بكل وحدة .

٢ - أن يعمل المدير قدر طاقته على الوصول إلى قرارات ابتكارية ، وهو لن يستطيع تحقيق ذلك إلا بعد دراسة كافية وشاملة لجميع أبعاد المشكلة ، ولا يكتفى بتقليد ما يفعله غيره وإنما يجب أن يكون له في مواجهة الموقف تفكير ذاتي ومستقل .

غير أنه يلاحظ أنه إذا كان على المدير ، لمواجهة الموقف ، أن يدرس جميع الحلول الممكنة ، فإن مواجهة موقف معين قد يقتضى منه إلا يتخذ قرارا ، فعدم اتخاذه قرار قد يكون هو ذاته الحل الأمثل ، فإذا شغرت إحدى الوظائف في المنظمة مثلا فقد يرى المدير أن من الأفضل تركها شاغرة أو الغائها إذا كانت هذه الوظيفة قد نشئت لأغراض عرضية قد انتهت ، وقد توجد بعض البدائل ومع ذلك يمتنع على المدير سلوكها ، فمثلا إذا كان الحل لرفع الروح المعنوية لدى الموظفين هو رفع مستوى الأجور ، وكان تحقيق ذلك ( رفع الأجور ) متعذرا لعدم وجود اعتمادات مالية أو مخالفة القوانين واللوائح المالية وجب طرح هذا البديل جانبا ووجب عناية رفع الروح المعنوية بطرق أخرى .

وإذا كان أحد البدائل لحل مشكلة اللعوم هو إباحة أكل لحم الخنزير وجب استبعاد تناقضه مع مبادئ الشريعة الفراء ، وهكذا قد تستبعد بعض البدائل لتعارضها مع أهداف المنظمة أو سياساتها أو أخلاقيات المجتمع .

### ثالثاً : مرحلة تقييم البدائل :

عندما يتضح للمدير البدائل على الوجه السابق ابرازه وجب عليه بعد ذلك أن يقوم بتقييم كل بديل من النواحي الآتية :

١ - إمكانية تنفيذ البديل ومدى قوافر الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذه .

٢ - تكاليف تنفيذ البديل ، والمكاسب التي يتوقع تحقيقها والخسائر التي يمكن أن تتولد عنه .

٣ - الآثار تنفيذ البديل على العمل داخل المنظمة وخارجها وكذلك لمجتمع ككل .

٤ - الآثار النفسية والاجتماعية للبديل ، أى مدى انعكاساته على الأفراد ومدى قوة أو اختلال العلاقات التي يجمعها .

٥ - مناسبة الوقت والظروف لبنى هذا البديل .

٦ - استجابة الرؤوس للبديل .

٧ - الزمن الذى يستغرقه تنفيذ البديل .

ومن الطبيعى أن نجاح المدير فى تقييمه للبدائل أمر يتوقف على مدى صدق وصدانة البيانات التى يجب أن يحاط بها ، وكذلك على مدى وصول هذه المعلومات فى الوقت المناسب أى قبل اصدار القرار . اذ لا يجب أن يتخذ المدير قراراته على أساس مغامرة طائشة ، بل على أساس مغامرة محسوبة وفى ضوء النظرة الشاملة والكاملة ، وليس فى ضوء النظرة الفاصرة أو الوقتية .

#### رابعاً : مرحلة الاختيار بين البدائل :

وتتمثل هذه المرحلة أشق المراحل التي يجتازها المدير قبل اتخاذ قراره ، فبعد أن يتم تقييم البدائل على الوجه الذي يبتناه يبقى القيام بعملية التفضيل والاختيار بينها ، ويكون ذلك بمثابة البدائل من حيث المزايا والعيوب ثم اختيار البديل الأحسن طبقاً للنواحي الستة التي سبق ذكرها في مرحلة التقييم ، وعلى سبيل المثال إذا طالب موظف من رئيسه إعارته إلى حكومة هربية لمدة أربعة سنوات كانت أمام الرئيس عدة بدائل .

١ - رفض الطلب .

٢ - قبوله جزئياً ( الموافقة على الإعارة لمدة عامين فقط ) .

٣ - قبوله كلياً ( الموافقة على المدة المطلوبة ) .

فإذا افترضنا مثلاً أن المدير قد استبعد البديل الثاني كان أمامه بديلان الأول والثالث ، الأول وهو رفض الطلب ، وهذا البديل قد تدعمه أما اعتبارات المصلحة العامة التي تكمن في انتظام العمل ، أو سبق رفض طلبات للإعارة كان قد تقدم بها زملاؤه ، أو ماضى الموظف غير المشروع ، ولكن يعيب اختيار هذا البديل الخشية من ضعف الروح المعنوية لدى الموظفين ، وحرمانهم من مصدر مشروع للكسب ، والرغبة في توثيق صلات قوية بين مصر والبلاد المطلوب الإعارة إليها ، أو وجود زوجته بالخارج مما يدفع طالب الإعارة إلى طلب أجازة لمرافقة الزوجة استناداً لحكم القانون .

وعلى العكس من ذلك إذا اختار البديل الثالث فإن مزاياه تكون نفس عيوب البديل الأول وعيوبه تكون هي نفس مزايا البديل الأول .



وهكذا فكل بديل مزاياه وعيوبه ، وعلى المدير أن يزن كل منها ، بالنسبة لكل بديل ، ويختار الحل الأمثل ، وقد ينتهي الأمر بالمدير في الغرض السابق إلى قبول الاعارة بدلا من رفضها .

### الفرق بين مفهوم عملية صنع القرارات واتخاذها :

يذهب كثير من الباحثين العرب في الادارة العامة إلى الخلط بين عملية صنع القرارات في الوحدات الادارية واتخاذها . والحقيقة أن الأخيرة تمثل مرحلة من الاولى بمعنى أن اتخاذ القرارات تمثل المرحلة الأخيرة من مراحل عملية صنع القرارات .

فعملية صنع القرارات عملية جماعية تضامنية أى إنتاج جهد مشترك ، ذلك أن الواقع العملي قد أصبح يحتم على التنظيم الادارى اشتراك جميع أعضاء المنظمة في المراحل السابقة على اتخاذ القرار من اعداد وتحضير وتكوين .

لذلك فلا يجب النظر إلى عملية صنع القرارات على انها عملية فردية يقوم بها شخص معين أيا كان موقفه أو مكانته في الهيكل الادارى للتنظيم حتى لو كان القرار قد صدر في صورته النهائية من قبل هذا الفرد .

أما اتخاذ القرارات فلا تعنى أكثر من العمل الذى يقوم به القائد أو الرئيس من اصدار القرار أى المرحلة الأخيرة في عملية صنع القرار وقرئيا على ذلك يذهب بعض الفقه إلى أن القرارات يجب أن تنسب في مجموعها إلى التنظيم الذى صدرت عنه أو هكذا يجب أن تكون .

### التردد في إصدار القرارات :

ترجع ظاهرة تردد المديرين في إصدار القرارات إلى اعتبارات معينة نهمل أهمها فيما يلي :-

- ١ - حداثة المدير بالعمل : الأمر الذى يجعله دائم الميل إلى تأجيل إصدار القرارات عسى أن تستجد ظروف قد تمنيه نهائيا من عبء إصدارها .
- ٢ - عدم كفاية المدير ونقص تدريبه : الأمر الذى يجعله عاجزا فى النهاية عن معرفة البدائل أو تقييمها ومعرفة العيوب والمزايا لكل بديل .
- ٣ - عدم وضوح الاختصاصات والسلطات : فتد فكون النصوص المنظمة لاختصاصات وسلطات مصدر القرار غير واضحة الوضوح الكافى ، الأمر الذى يوجب عليه - فى غالب الأحيان - الأحكام عن إصدار الكثير من القرارات .
- ٤ - الخوف من اتخاذ القرارات : وقد يرجع ذلك إلى ظروف شخصية تحيط بالمدير أو إلى محاولته المحافظة على مركزه داخل التنظيم . وقد يرجع ذلك أيضا إلى كثرة التقلبات والمسؤوليات مما يجعل المدير يتردد فى إصدار قراراته ويفضل أن يشترك مع غيره من رؤسائه فى إصدارها حتى تتوزع المسؤولية وتنشعب .
- ٥ - ضيق الوقت لدى المدير : فلا يستطيع الإحاطة بالبيانات اللازمة حتى يستطيع دراستها ، وكذلك لا يستطيع تقييم البدائل المتاحة لديه حتى يتسنى له اختيار البديل الأمثل .
- ٦ - وجود ضغوط داخلية وخارجية رسمية أو غير رسمية : الأمر الذى يجعل المدير يتردد فى إصدار القرارات وإذا أصدرها فأنما تصدر غالبا قلبية لهذه الضغوط وارضاء لها .



## الباب الرابع

### التنسيق والاتصال

يلعب التنسيق والاتصال دورا هاما في تحقيق أهداف الإدارة العامة ، ويتوقف نجاح القيام بهما على مدى كفاءة القائد الإداري ومدى تفهمه للمشكلات الحيوية لجهازه الإداري .

ولئن كان التنسيق ضروريا بين مختلف المنظمات الإدارية في الدولة - وبصفة خاصة بعد أن تعددت وتمعدت - فإن الاتصال يعتبر بحق وسيلة الإدارة في تحقيق هذا التنسيق .

وسوف نعرض فيما يلي لموضوعي التنسيق والاتصال في فصلين متتابعين :

الفصل الأول : في التنسيق

الفصل الثاني : في الاتصال





## الفصل الأول

### التنسيق

نعرض في هذا الفصل لأهمية التنسيق وضرورته ثم لتعريفه وأهدافه ، ثم نعرض بعد ذلك لأنواعه والمبادئ العامة التي يمكن الإسترشاد بها في إجراء عملية التنسيق ، ثم في النهاية نعرض لمطلقة المختصة بالقيام بعملية التنسيق .

#### أهمية التنسيق وضرورته

من البديهي أنه إذا أريد لأي أهداف في منظمة ما أن تتحقق بأعلى درجة من الكفاية وبأقل تكلفة وبأقل جهد وفي أقصر وقت ، فإن ذلك يستلزم بالضرورة تكتيل الجهود البشرية للأفراد القائمين على إدارة هذه المنظمة ، ولا بد أيضا من أن يكون هناك تعاون وإستعداد جاد للعمل في إتجاه واحد نحو تحقيق الأهداف المرسومة .

ويلعب التنسيق دورا هاما في تحقيق أهداف الإدارة العامة ، ويتوقف على تحقيق التنسيق الفعال لإنجاز الأهداف ، بأعلى درجة من الكفاية ، لذلك فلا غرو أن نجد الأستاذان موني ورايلي ينظران إلى التنسيق باعتباره ، المبدأ الأول للإدارة ، وإلى بقية المبادئ الأخرى باعتبارها مبادئ مساعدة أو مشتقة .

وتبدو أهمية التنسيق في الشعور بضرورة ممارسته بالنسبة لكافة النشاطات الإدارية ، فهو يمارس التوفيق بين الجهود البشرية داخل المنظمة الإدارية الواحدة ، ويمارس أيضاً التوفيق بين أعمال هذه المنظمة وبين غيرها من المنظمات الإدارية المختلفة سواء كانت هذه المنظمات في نفس المستوى أو مستوى مغاير ، وهو يمارس فضلاً عن ذلك الربط بين أعمال المنظمات الإدارية نفسها وبين المؤسسات السياسية في الدولة ، وأخيراً فإن التنسيق له دور لا يمكن التغلّب من أهميته في نطاق العلاقات التي تنشأ بين هذه المنظمات والمؤسسات من ناحية ، وبين الأفراد والجماعات ذوي المصالح الخاصة بالمجتمع من ناحية أخرى .

ولابيضاح أهمية التنسيق باعتباره من الوظائف القيادية التي تقع على كاهل الإداري الذي يقوم بأعباء الإدارة ، يمكن عقد مقارنة بين التنسيق في منظمة إدارية وبين التنسيق في فرقة موسيقية . فقائد الفرقة الموسيقية هو الذي ينسق الجهود الفردية لأعضاء فرقته ، فهو الذي يبطئ الحركة لهذا أو لذاك لسر يبدأ أو يترقب ، وهو الذي يشير لهذا أو لذاك بأن يخفض من صوت آلة أو يرفعها حتى تخرج القطعة الموسيقية في النهاية في أنغام جميلة .

وقد ازدادت أهمية التنسيق في المجال الإداري في وقتنا الراهن نتيجة بعض العوامل نستطيع إبراز أهمها فيما يلي : —

١ — اتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد أنشطتها

٢ — ضخامة حجم التنظيم الإداري في الدولة الأمر الذي أدى إلى تعدد وحداته.

٣ — تطبيق قواعد التخصص وتقسيم العمل في نطاق الإدارة العامة .

### تعريف التنسيق

يعرف الأستاذان موني ورايلي التنسيق بأنه : تحقيق العمل الجماعي وتحقيق وحدة العمل والتصرف في اتجاه هدف محدد ومنفق عليه . .

ويعرفه الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح بأنه : وظيفة بمقتضاها يستطيع الإداري أن يضمن هيكلا من الجهود الجماعية والمشاركة بين المساعدين والمرؤسين وبضمن تحقيق وحدة التصرفات في اتجاه هدف مشترك .

ويعرفه الدكتور محمد سليمان الطاهري بأنه : التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك، وبث الانسجام بين أفرادها ، بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة . .

وإذا أردنا أن نضع تعريفا مبسطا وشاملا للتنسيق في مجال الإدارة العامة قلنا أنه ، تنظيم وتكثيل الجهود الجماعية داخل المنظمة الواحدة ، أو بينها وبين غيرها من المنظمات، بغرض توحيد هذه الجهود وتوجيهها نحو تحقيق هدف أو أهداف مشتركة .

وعلى ذلك يعني التنسيق الإداري تحقيق الارتباط والانسجام بين أنشطة التنظيم الإداري الواحد لإتقاء تحقيق أهدافه ، كما يعني أيضاً تحقيق الترابط بين مختلف التنظيمات الإدارية في النظام الإداري ككل من أجل تكامل أوجه النشاط الإداري وتحقيق أهداف الإدارة العامة بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة من حيث الوقت والمال والجهد .

## أهداف التنسيق

يهدف التنسيق الإداري - كما سبق وذكرنا - إلى التوفيق بين جهود مختلف المنظمات الإدارية بهدف تحقيق الأهداف المرسومة بأعلى درجة من الكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة من حيث الوقت والمال والجهد .

ويهدف التنسيق فضلا عن تحقيق هذا الهدف العام إلى تحقيق الأهداف التالية :-

### ١ - منع التعارض في الاختصاصات :

يهدف التنسيق إلى تجنب ما قد يكون هنالك من تعارض في الجهود بين بعض الوحدات الإدارية ، ومثال ذلك التعارض الذي يقع كثيرا في العمل بين مصلحة الميفونات ومصلحة المجارى من ناحية . وبين مصلحة الطرق من ناحية أخرى ، فقد تقوم مصلحة التليفونات بأعمال الحفر في الطرق بقصد دفن الأسلاك في باطن الأرض ، وبعد ذلك تقوم مصلحة الطرق بردمها ورصفها ، وبعد مدة قصيرة تقوم مصلحة المجارى بأعمال حفر أخرى لنفس الطرق بمد بعض أنابيب المجارى في باطن الأرض ثم تقوم مصلحة الطرق بإعادة ردمها ورصفها وهكذا .

ولاشك أن وجود التنسيق الفعال بين الوحدات الإدارية الثلاثة السابقة يؤدي إلى منع التعارض والتضارب في الاختصاصات ، ويؤدي فضلا عن ذلك إلى الاقتصاد في المال والوقت والجهد المبذول .

### ٢ - منع الازدواج في الاختصاصات

يعمل التنسيق على منع حدوث ازدواج في الأنشطة الإدارية ومثال ذلك

انه قد يحدث ان تعدد المنظمات الادارية التي تقوم على تحقيق أهداف واحدة أو على الأقل متشابهة ، في هذه الحالات يعمل التنسيق على تنظيم وتكبل جهود هذه المنظمات حتى يتم الوفاء بالأهداف المشتركة بأقل جهد وفي أقصر وقت وبأقل تكلفة مالية .

وقد تحتاج بعض المنظمات الادارية إلى بعض الاحصائيات والبيانات في مجال محدد وتقوم هذه المنظمات بنفسها بجمع ما يلزمها من هذه البيانات والاحصائيات ، وفي مثل هذه الحالات يعمل التنسيق على توفير وقت وجهد كل منها عن طريق إنشاء جهاز احصائي متخصص يمد هذه الوحدات بما يلزمها من البيانات والاحصائيات .

### ٣ - منع المنافسة :

قد تتنافس بعض - المنظمات الادارية المختلفة في الحصول على المصدر سواء تمثل ذلك المصدر في مراد أولية أو عنصراً بشرياً ويعمل التنسيق في هذه الحالة على التوفيق بين احتياجات هذه المنظمات وتحديد أولويات الحصول عليها . ومثال ذلك ما حدث في مصر عقب حرب أكتوبر ١٩٧٣ . حين تعين بدء حركة التعمير في مدن القناة حيث تقرر اعطاء أولويات مطابقة لشركات البناء والتعمير في الحصول على مواد البناء اللازمة للتشييد في هذه المنطقة .

### أنواع التنسيق :

قد يكون التنسيق داخليا وقد يكون خارجيا ، وقد يكون رأسيا وقد يكون أفقيا :

#### ١ - التنسيق الداخلي والتنسيق الخارجي :

يقصد بالتنسيق الداخلي التنسيق الذي يتم بين الفروع أو الأقسام المختلفة التابعة لمنظمة واحدة . ويعنى هذا النوع من التنسيق إلى إيجاد نوع من التوافق



والانسجام بين نشاط الافراد داخل كل فرع أو قسم وكذلك بين أوجه نشاط الافراد في الفروع والأقسام المختلفة داخل المنظمة

ويقصد بالتنسيق الخارجى ايجاد نوع من التوافق والانسجام بين أوجه نشاط المنظمة الواحدة ككل وبين أوجه النشاط الذى تقوم به غيرها من المنظمات سواء كانت هذه المنظمات عامة أو خاصة .

### ب - التنسيق الرأسى والتنسيق الأفقى :

يقصد بالتنسيق الرأسى التنسيق الذى يتم من أعلى إلى أسفل أو من أسفل إلى أعلى داخل المنظمة أيا كان حجمها كبيرا أم صغيرا ، وبمعنى آخر انه التنسيق الذى يربط أعلى التنظيم بأسفله ، ومثاله التوفيق بين أعمال المدير العام والمدير المساعد ورئيس القسم ورئيس الفرع وهكذا .

ويقصد التنسيق الأفقى التنسيق الذى يتم بين المستويات المتماثلة فى المنظمة ، ومثال ذلك التنسيق بين إدارات الإنتاج والمخازن والبيع التابعة لأحدى شركات القطاع العام .

### مبادئ التنسيق :

نشير فيما يلى إلى بعض المبادئ التى يمكن الاسترشاد بها عند مباشرة وظيفة التنسيق :

١ - أن هناك تناسباً طردياً بين ضرورة التنسيق وبين ضخامة حجم التنظيم واتساع نطاق الإدارة .

٢ - كلما زاد فهم الافراد فى جميع مستويات التنظيم لأهدافه وسياساته كلما سهل تحقيق التنسيق الجيد والفعال .

- ٢ - يجب أن يكون التنسيق مرنا الأمر الذي يساعد على إحداث التعديلات اللازمة لمواجهة ما يستجد من ظروف .
- ٤ - كلما كانت طرق ومنافذ الاتصال مباشرة وجيدة كلما تحقق التنسيق بسهولة وفعالية .
- ٥ - كلما انتشرت روح التعاون الاختياري بين العاملين في المنظمة ، كلما أدى ذلك إلى سهولة التنسيق وإيجاز الأهداف بطريقة فعالة .
- ٦ - يجب أن يبدأ التنسيق مبكرا أى عند القيام بأعداد الخطة .
- ٧ - أن التنسيق عمل مستمر ودائم بمعنى أنه لا يقف عند حد معين ، ولا يكون مرهونا بفترة معينة ، فهو يبدأ عند القيام بأعداد الخطة ، ويستمر مع قيام الإدارى بوظائفه الإدارية الأخرى ، فالتنسيق يجعل الخطة أكثر احكاما ، والتنظيم أقوى تماسكا ، والتنفيذ أقل تكلفة من حيث الجهد والوقت والمال ، ويجعل الرقابة فى النهاية أكثر فعالية .
- ٨ - وأخيرا تتوقف سلامة التنسيق على كفاءة القيادة الإدارية التى تقوم بوظيفة التنسيق وعلى متانة البناء التنظيمى للجهاز الإدارى

#### السلطة المختصة بالتنسيق :

تختلف السلطة المختصة بالتنسيق بالنسبة للجهاز الإدارى للدولة ككل النظام الرئاسى عنها فى النظام البرلمانى .

ففى الدول التى تأخذ بالنظام الرئاسى كأسلوب للحكم يكون التنسيق من اختصاص رئيس الجمهورية وذلك بمعاونة بعض الهيئات والجوان المتخصصة التابعة له .

## ٢٤٠

أما في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ، فإن التنسيق يكون من اختصاص رئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع مجلس الوزراء . يعاونهم في هذا الشأن أيضا مجموعة من المكاتب المتخصصة والأجان التي تنشأ خصيصا للمساعدة في القيام بعملية التنسيق .

أما عندما في مصر فلم يأخذ دستورنا الحالي بالنظام البرلماني الخالص ، وإنما أخذنا بالنظام البرلماني المظمم بالنظام الرئاسي ، وتبعاً لذلك لم يحصل الدستور سلطة التنسيق من اختصاص رئيس الجمهورية وحده أو من اختصاص مجلس الوزراء وحده . وإنما جعل مهمة القيام بها مهمة مشتركة يتعاون في ادائها مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية يعاونهم في ذلك بعض المكاتب والمجالس والأجان المتخصصة .

ومن الجدير بالذكر أن مهمة التنسيق ليست قاصرة على مستوى معين من المستويات الإدارية ، ولكنها تباشر في جميع المستويات وتقع على عاتق كبار الإداريين يعاونهم في ذلك بعض الأجان المتخصصة في هذا الشأن .

## الفصل الثاني

### الاتصال

سوف نعرض في هذا الفصل لأهمية الاتصال وتعاريفه ثم نعرض بعد ذلك لأنواعه وأصاليته ، ثم في النهاية نعرض للعقبات التي تقف أمام عملية الاتصال ثم إلى متطلبات الاتصال الفعال .

#### أهمية الاتصال :

ذكرنا فيما تقدم أن التنسيق الجيد يعتمد إلى حد كبير على سهولة الاتصال وفاعليته ، ذلك أن عملية الاتصال إنما تمثل مسار الربط الذي يجمع بين كافة أرجاء التنظيم الإداري سواء تمثل هذا التنظيم في الجهاز الإداري للدولة ككل ، أو في وحدة أو في منظمة فرعية للجهاز العام للدولة .

وتبدو أهمية الاتصال في علاقته الوثيقة والواضحة بالتخطيط من ناحية وبعملية إصدار القرارات من ناحية ثانية ، وبعملية الرقابة من ناحية أخيرة .

ومن ناحية أولى نجد أن الاتصال الجيد يساعد القائمين على وضع واعداد الخطة من معرفة حقيقة الثروة البشرية والمادية الموجودة بالدولة وكذلك على المؤشرات الاحصائية الدقيقة .

وفضلا عن ذلك فإن الاتصال الجيد هو الذي يساعد القائمين على تنفيذ الخطة من معرفة أهدافها بكل وضوح .

ومن ناحية ثانية إذا نظرنا إلى عملية صنع القرارات بمراحلها المختلفة ، تلك

التي تبدأ بمرحلة تشخيص المشكلة ، ثم مرحلة البحث عن البدائل ، ثم مرحلة تقييم كل بديل ، وقد تم بمرحلة اختيار البديل الأمثل ، لوجدنا أنها جميعا نتاج جهد مشترك حتى لو صدر القرار في النهاية عن رئيس فرد ، واتخاذ القرار الرشيد يتوقف بلا شك على وجود منافذ جيدة وواضحة للاتصال بكل من يساهم في عملية صنع القرارات .

ومن ناحية ثالثة وأخيرة فإن فاعلية الرقابة تتوقف إلى حد كبير على سهولة الاتصال ووضوح قنواته ، فالإدارى لا يستطيع أن يؤدي وظيفته في الرقابة بطريقة مشمرة وجادة مالم تكن لديه شبكة جيدة للاتصال يجمع عن طريقها بين كافة أرجاء التنظيم .

#### تعريف الاتصال :

اختلف كتاب الإدارة العامة حول تعريف الاتصال فيعرفه المدرسون بأنه : النقل والاستلام مع الفهم لخواطر والتعليقات ، . ويعرفه نخبو بأنه : العملية التي تجعل الشخص أفكاه ومشاعره مصروفة للأخر ، .

ويعرفه فليبو بأنه : العملية التي من شأنها التأثير في الغير حتى يفسر فكره بالطريقة التي يعينها المتكلم أو الكاتب ، .

ويعرفه الدكتور صلاح الشنواني بأنه : إيصال المعلومات والفهم وذلك بغرض إيجاد التغيير المطلوب في سلوك الآخرين ، .

وبشير كتاب الإدارة العامة إلى أن ما يميز عملية الاتصال هو وجود طرفين



أحدهما المرسل ، والثاني المرسل إليه . ولذلك فإن عليه الاتصال تتضمن  
مناصر ثلاثة .

١ - طرق الاتصال ، هما : المنبع أو المتصل أو المرسل ، والمستقبل أو  
المتصل به أو المرسل إليه .

٢ - الفكرة أو المعلومات التي يهدف المرسل تبليغها إلى المرسل إليه ( أى  
فحوى أو موضوع الاتصال ) وهي قد تكون رأيا أو أمرا أو طلبا .

٣ - وسيلة الاتصال : أى الطريقة التي يتم بها تحقيق الاتصال وهي قد  
تكون كتابه أو قولا أو غير ذلك .

ونحن إذا أردنا أن نضع تعريفا واضحا للاتصال قلنا أنه عملية نقل أو  
تبادل الأفكار أو المعلومات للآخرين وإشراكهم فيها بقصد تحقيق أهداف معينة .  
ونود بصدد هذا التعريف أن نبدي الملاحظات الثلاثة الآتية : -

الملاحظة الأولى : أننا استعملنا كلمتي "نقل أو تبادل" لأن الاتصال  
قد لا يقتصر على عملية النقل للأفكار أو المعلومات وحدها ، وإنما قد يتضمن  
تبادلا لها ، ويعنى آخر أن الاتصال قد يكون اتصالا في اتجاه واحد وقد يكون  
في اتجاهين .

ومثال الأول : أن يخاطب الرئيس مرة واحدة ب فيصنفى هذا الأخير ولا يرد ،  
ويحدث ذلك عندما يبلغ الرئيس مرة واحدة خبر نقله من المركز الرئيسى إلى أحد  
الفروع ، فلا يناقشه هذا الأخير ولا يعترض .

ومثال الثاني : أن يخاطب الرئيس أ زميله ب فلا يكتفى هذا الأخير

بالسمع له، وإنما يناقشه الأمر ويتبادل معه الحديث، ويحدث ذلك عندما يريد أ  
تبليغ بعض المعلومات أو البيانات الى ب فيناقشه هذا الأخير في مدى هذه  
المعلومات وقدر صحتها . فالاتصال إذن قد يكون عملية دائرية .

الملاحظة الثانية : أنه يشترط أن يكون بين المرسل والمرسل اليه عملية  
اشراك في المعلومات والأفكار المراد نقلها ، وهذا ما يستفاد من معنى كلمة  
الاتصال ذاتها . فكلمة الاتصال Communication مشتقة من الكلمة اللاتينية  
(Communis) أى (Commun) ومعناها «العام» ، أى «الملوك لجمع من  
الأفراد» : وعلى ذلك فالاتصال يعنى «الضرورة اشراك الغير في أفكارك اذا  
كنت أنت مرسلها، فلو تحدث شخص لزميله ولم يكر هذا الأخير صاغيا له فلا  
اتصال لأنه لا توجد مشاركة في الأفكار» ، ولو أن شخصا كتب لزميله  
مستخدما اللغة الألمانية ولم يكن هذا الأخير يعرف سوى اللغة العربية فلا اتصال  
ولا مشاركة .

فالالاتصال إذن عملية تتم بين طرفين ، فهو لا يعنى مجرد الإخبار من الشخص  
المرسل، أو مجرد الاستماع من الشخص المرسل اليه ، وإنما يعنى المشاركة في  
الأفكار والمعلومات المراد نقلها .

الملاحظة الثالثة : أنه يجب التفرقة بين الاتصال ذاته باعتباره عملية نقل  
أو تبادل لفكر معين بين المرسل والمرسل اليه وبين ما يحدث نتيجة هذا الاتصال في  
سلوك المرسل اليه : فالالاتصال يهدف الى أحداث تغيير مطلوب في سلوك المرسل  
اليه غير أن ذلك ليس بالنتيجة الحتمية لكل اتصال بل أن هناك ثلاث احتمالات  
يمكن توقعها .

١ - فقد يحدث تغيير مرغوب فيه : كما اذا نجح مدير المبيعات باحدى وحدات القطاع العام في اتمام صفقة مع أحد العملاء . هنا يكون الاتصال قد أحدث تغييرا مرغوبا فيه .

٢ - وقد يحدث تغيير غير مرغوب فيه : كما اذا وجه الرئيس اللوم لاحد مرءوسيه رغم قنانيه في العمل أمام زميله ، وكان هذا المرءوس شديد الحساسية لحدث أن قدم استقالته دون مبالاة بمصلحة العمل . هنا يكون الاتصال قد أحدث تغييرا غير مرغوب فيه .

٣ - وقد لا يحدث أى تغيير على الاطلاق : كما لو نبه الرئيس على مرءوسيه الذين اعتادوا الحضور في وقت متأخر الى مقر عملهم ، بضرورة الحضور في وقت مبكر . ولم يجد عندهم في الايام التالية أى مبالاة بهذا التنبيه . هنا لا يكون الاتصال قد أحدث أى تغيير على الاطلاق .

### أنواع الاتصالات

تنقسم الاتصالات الى أنواع متعددة . ولشيد فيما يلي الى أهمها : -

أولا - الاتصالات الرأسية

ثانيا - الاتصالات الأفقية

ثالثا - الاتصالات الداخلية

رابعا - الاتصالات الخارجية

خامسا - الاتصالات الرسمية

سادسا - الاتصالات غير الرسمية

### أولا الاتصالات الرأسية :

تم هذه الاتصالات داخل التنظيم ، وتنقسم الى نوعين الأول يسمى بالاتصالات النازلة ، والآخر يسمى بالاتصالات الصاعدة .

١ - الاتصالات النازلة هي التي تبدأ من أعلى التنظيم متجهة الى أسفله . وتستخدم هذه الاتصالات بقصد الارشاد والتوجيه ، والأمر ، لذلك تعتمد الإدارة السلطانية أو الاستبدادية على هذا النوع من الاتصالات بصفة أساسية .

وهذه الاتصالات قد تكون من الإدارة العليا الى الإدارة الوسطى ، وقد تكون من الإدارة الوسطى الى الإدارة الدنيا .

وسائل الاتصالات النازلة قد تكون مكتوبة وقد تكون شفوية ، وتمثل النوع الأول النشرات - الخطابات - الكتيبات - التقارير - المذكرات ويمثل النوع الثاني الأوامر الشفهية ... المناقشة - المحاضرات - المؤتمرات - الوسائل السمعية البصرية ... التليفون - الدكثافون .

ولا تستطيع الإدارة سراء أنتم بالطابع الاستبدادى أى السلطى أو بالطابع الديمقراطي الاستغناء فى القيام بمهامها عن هذا النوع من الاتصالات ، فهو يمكن المدير من نقل أفكاره الى المستويات الدنيا التى يقع على عاتقها واجب التنفيذ

وتتوقف فاعلية هذا النوع من الاتصالات على بعض الاعتبارات منها :-

١ - أن يحس الرئيس الإدارى بحقيقة الجوانب النفسية فى علاقته بمرونيه أن يعطي لهم المعلومات بحرية كاملة .

٢ - مدى الاستعداد لدى المرومين هل قلبي وقبول الأوامر حتى يتم تحقيق الفهم المتبادل ويتم حل المشاكل المتصلة بالعمل .

### ب - الاتصالات المساعدة :

هي الاتصالات التي تبدأ من أسفل التنظيم مساعدة إلى أعلى ، وتستخدم هذه الاتصالات في التقرير والطلب والافتراج والاستفسار والأخبار . وهي قد تكون من العمال في الإدارة الدنيا إلى الإدارة الوسطى ، أو من الإدارة الوسطى إلى الإدارة العليا .

وإذا كانت الاتصالات النازلة هي الأكثر شيوعاً وانتشاراً داخل التنظيم ، فإن الاتصالات المساعدة لا تقل عنها أهمية ، فهذه الأخيرة يتم عن طريقها تحقيق الإدارة بالمشاركة ، وتساعد على إمداد الإدارة العليا بالبيانات والمعلومات فتكون قرارات المديرين واقعية وصليحة ، وهي فضلاً عن ذلك تمكن المدير من التعرف على عوائق العمل وتكشف له عن أسباب التضارب في المسالحي وتساعد على فض الخلافات .

والاتصالات المساعدة يمكن تمييزها بوسائل عدة منها :-

١ - بث الشعور لدى العاملين بأن الرئاسات إنما تعني فعلاً بأرائهم ومقترحاتهم .

٢ - أن يحسن الرئيس الإستماع إلى ما يقوله المرءوس حتى لو تضمن هذا القول أخباراً سيئة .

٣ - أن يحاول الرئيس الابتعاد قدر طاقته عن العادات التي ورثها التأثير والاتصال ، فلا يحاول دائماً أن يبدل برأيه في المشكلة التي أراد الممارستها عليه فلا يرى هذا الأخير بد من إبطاء العملية ويؤيد وجهة نظر رئيسه .



٤ - توافر الايمان لدى المدير بأن المعلومات التى يتحصل عليها عن طريق الاتصال بمرءوسيه قد تكون مفيدة فى شأن تحقيق أهداف المنظمة .

٥ - كفاية الامن والطمأنينة للمرءوسين عما يدونه من آراء أو ملاحظات من خلال عملية الاتصال ، وأن لا يكون لها أى تأثير على مركزهم داخل التنظيم حتى لو لم تضح عدم صحتها مادام ذلك ليس ناتجا عن عمد أو خطأ جسيم .

وللازمات الصاعدة ، رغم أهميتها ، عواقبها التى تحول دون تحقيق الأغراض المرجوة منها :-

#### ١ - البعد المكاني والادارى بين الرؤساء والمرءوسين :

فى ناحية تأثير البعد المكاني على هذه الاتصالات ، فواضح مدى الصعوبة التى يجدها موظف صغير بالادارة المحلية باحدى المدن أو القرى بوزير الادارة المحلية بالقاهرة ، ويظهر تأثير البعد الادارى أيضا حتى لو تركزت المنظمة بجميع أقسامها وفروعها فى مدينة واحدة إذا ما تعددت بها المستويات الادارية . - وهى لابد أن تتعدد - إذ يوجب نظام التدرج الادارى وكذلك مبدأ وحدة الرئاسة والأمر احترام قاعدة تسلسل المستويات وضرورة اتصال كل مستوى بالمستوى الأعلى الذى يليه مباشرة دون أن يتخطاه عند إجراء عملية الاتصال

#### ٢ - التقاليد الادارية السائدة فى المنظمة :

وتفسر ذلك أن بعض الرؤساء الاداريين ينظرون إلى الاتصالات الصاعدة على أنها اتصالات غير يادبة ولا تتفق مع التقاليد الوظيفية لأن الوضع الطبيعى للأمور

-عندهم- أن يبدأ هم بالاتصال بمرء وسيم لا العكس ، ولذلك فانهم يرون أن الاتصالات النازلة هي اتصالات طبيعية ومألوفة في العمل الإدارى على خلاف الاتصالات الصاعدة .

#### ٣ - وجود الرهبة والخوف لدى المرءوسين بالمنظمة

فالمرءوس يشعر دائماً بأن الرئيس يملك قوة ومكانة من شأنها أن تؤثر في مستقبله الوظيفى ( مثل الترقيات والتقلات ) ، وهذا الشعور قد يجعل المرءوس يحجب عن إيصال معلومات لرئيسه حتى ولو كان لها تأثيرها الفعال في تحقيق أهداف المنظمة ، وهذا الشعور لا يجعلهم يشعرون بالراحة التى يشعرون بها في حالة الاتصالات النازلة .

#### ٤ - ضعف الميزة لدى الرؤساء :

قد يجد بعض الرؤساء الإداريين سعادة وهمية بالقواقع في حجرة مكيفة ، وقد يتخذون من سياسة الباب المغلق أو المقفول أسلوباً أو نمطاً في تسير شئون المنظمة وبالتالي فانهم يعزفون عن مقابلة مرءوسيههم إلا في النادر من الحالات .

وهذا الأسلوب قد يجعل المرءوسين يعدلون عن إيصال كثير من المعلومات التى قد يكون لها أهميتها في تسير شئون المنظمة إزاء ما يجدونه من مضايقات في عملية الاتصال .

#### ثانياً الاتصالات الأفقية أو الجانبية

يتم هذا النوع من الاتصالات بين العاملين في مستوى إشرافى واحد ( أى

نفس المستوى للرئاسة) ، أو بين العاملين الذين لا يكونون في نفس المستوى الإشرافي ولكن لا تربطهم ببعض علاقات سلطة تنفيذية ( أى عاملين ينتمون إلى مستويات مختلفة لا تربطهم علاقة سلطة رئاسية ولا ينتظمهم خط سلطة واحد ) .

والاتصالات الأفقية لا تقتصر على العلاقات الداخلية في المنظمة أو الإدارة الواحدة ، وإنما قد تكون بين منظمة وأخرى أو إدارة وأخرى وهكذا .  
ونحقق الاتصالات الأفقية أو الجانبية ما يلي :-

١ - تعمل على تكتيل وتنسيق جهود المديرين في ذات المستوى أو في المستويات المختلفة نحو تحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة . ذلك أن التنسيق لا يمكن أن يتحقق عن طريق الأوامر الرئاسية فقط ، أى عن طريق الاتصال الهابط على طول خط السلطة - كما كانت ترى النظرية التقليدية للتنظيم - وإنما أصبحت الاتصالات الأفقية تسهم في تحقيق التعاون الفعال بين جميع المديرين كفريق متكامل ومتراابط .

٢ - تعطى الفرصة للمديرين من الاستفادة بخبرات وملائهم سواء كانوا يعملون داخل المنظمة أو خارجها .

٣ - تسمح بالاتصال السريع والمباشر بين المديرين الذين ينتمون إلى منظمات مختلفة أو إلى أقسام متعددة في ذات المنظمة .

وهي الرغم من الأهمية البالغة للاتصالات الأفقية أو الجانبية على نحو ما سبق وأشرنا ، إلا أنه يلاحظ أنه قد تركز على تطبيق مبدأ التخصص وبالتالي يتم

العمل داخل المنظمة أن عمل على خلق أنواع متعددة من الولاء داخلها بما يمثل حائلا دون تحقيق هذا النوع من الاتصالات ، وحتى إذا تحققت هذه الاتصالات فإنها لا تتم بالسرعة المطلوبة وذلك لشدة التمسك بالهيكليات والمبالغة في إطالة الاجراءات .

### ثالثا : الاتصالات الداخلية

هى التى تتم داخل نطاق المنظمة الادارية سواء كان ذلك بين أقسامها أو فروعها المختلفة أو بين العاملين بالمنظمة فى جميع مستوياتهم .

والاتصالات الداخلية قد تتخذ شكل الاتصالات الرأسية سواء أكانت نازلة أو صاعدة ، وقد تتخذ شكل الاتصالات الأفقية وذلك على النحو السابق ايرازه .

### رابعا : الاتصالات الخارجية :

هى التى تتم بين المنظمة الادارية الواحدة وبين غيرها من المنظمات الأخرى إدارية كانت أو غير إدارية ، وكذلك بينها وبين الجمهور .

ومن الجدير بالذكر أنه يجب الاعتناء - قدر الطاقة - بالاتصالات الخارجية التى تتم بين المنظمات من ناحية والجمهور من ناحية أخرى وذلك لما لها من أهمية بالغة إذ تستطيع المنظمات الادارية عن طريق هذا النوع من الاتصالات أن تعلن للجمهور عن مبادئها وتوجيهاتها وإرشاداتها ، وهى فضلا عن ذلك تعمل على إيصال آراء الجمهور ومقترحاته إلى المنظمات الادارية إذ قد يكون لها أثر كبير على تحسين الخدمات التى تقدمها هذه المنظمات .

#### خامسا : الاتصالات الرسمية :

هى التى تم بوسائل الاتصال الرسمية التى يقرها التنظيم ويتطلبها . وهذه الاتصالات قد تكون داخلية أى داخل نطاق المنظمة الادارية ، أو خارجية أى بين منظمة إدارية وأخرى ، أو بينها وبين الأفراد .

#### سادسا : الاتصالات غير الرسمية :

هى التى تم بوسائل غير رسمية لا يقرها التنظيم ولا يتطلبها وإنما تنشأ نتيجة وجود علاقات شخصية وعلاقات إجتماعية بين العاملين فى المنظمة وهذه الاتصالات تقوم بمحاور الاتصالات الرسمية وتكملها .

وهى تأخذ عادة شكل أحد الاتجاهات التى تقرها الاتصالات الرسمية .

فقد تأخذ شكل الاتصالات النازلة . كان يريد مدير المستشفى إبلاغ نصيحة لأحد الأطباء التابعين له . ولا يريد أن يبلغها له بصفة رسمية ، فيوعز بها إلى أحد زملائه حتى يتولى نقلها إليه بصفة شخصية .

وقد تأخذ شكل الاتصالات الصاعدة . كان يريد مهندس فنى بأحدى الشركات تقديم إقتراح إلى رئيسه بصفة غير رسمية ولكن نظرا لعدم إرتياحه له يسر الخبر إلى صديقه حتى يقوم بدوره بنقله إلى الرئيس المعنى .

وقد تأخذ أيضا شكل الاتصالات الأفقية أو الجانبية كان يتصل مثلا مدير المبيعات بمدير الإنتاج ولكن دون إستعمال وسائل الاتصال التى يقرها التنظيم .

وتسهل الاتصالات غير الرسمية عملية الحصول على المعلومات بسرعة ، ويمكن عن طريقها الحصول على معلومات قد يصعب الحصول عليها إذا ما اتبعت وسائل الاتصال الرسمية .



ويرى الفقه أن وجود الاتصالات غير الرسمية يعتبر في حد ذاته ظاهرة صحية، لأن وجودها دلالة على أن العاملين بالمنظمة لا يهتمون بالمنظمة إهتماما سطحيا أو عرضيا، بل أنهم يهتمون بأمورها إهتماما شاملا.

### أساليب الاتصال

يجعل الفقه أساليب الاتصال في ثلاثة هي :

أولا - أسلوب الاتصال الكتابي .

ثانيا - أسلوب الاتصال الشفوي .

ثالثا - أسلوب الاتصال التصوري .

### أولا : أسلوب الاتصال الكتابي

الاتصال المكتوب يتم عن طريق الكلمة المكتوبة التي تصدرها المرسل إلى المرسل إليه . وهذا الأسلوب يعتبر من متطلبات الأمور في المنظمات الكبيرة المعقدة .

ولكي يحقق الاتصال الكتابي الهدف منه يجب أن تقسم الكلمة المكتوبة بالبساطة والوضوح والدقة وهذا الأسلوب له مزايا مختلفة .

١ - يمكن من الاحتفاظ بالكلمات المكتوبة حتى يمكن الرجوع إليها كلما أعوزت الإمر إلى ذلك .

٢ - يحمي المعلومات المراد نقلها من التحريف بدرجة أكبر من الاتصال الشفوي .

٢ - تعبير وسيلة إقتصادية من حيث وقت الإدارة وما لها وجهها .  
ورغم إتمام أسلوب الإرسال الكتابي بالمزايا السابقة فإن له بعض الميوب  
من أهمها .

١ - أنه لا يسعف في الظروف الإستثنائية التي قد تقتضى السرعة في  
إبلاغ بعض المعلومات .

٢ - يحرم مصدر المعلومات من ميزة معرفة تأثير كلامه المكتوبة على  
وجه المستقبل وبالتالي من معرفة مدى تقبله لمعناها .

٣ - أن هذا الأسلوب لا يمنع مطلقا احتمالات التعميم اذ قد يكون الكلمة  
الواحدة أكثر من معنى فلا يدخل في ذهن المرسل إليه إلا المعنى الذى يتفق  
وطبيعة ثقافته ودراسته وخبرته في العمل .

ويحقق الإرسال الكتابي بأشكال وسائل متباينة من أهمها :-

١ - الإقتراحات

٢ - الشكاوى

٣ - المذكرات

٤ - السوفيات

٥ - الصحف والمجلات

٦ - التقارير

٧ - الإحصاءات

### ثانيا : أسلوب الاتصال الشفوي :

ويتم ذلك عن طريق نقل وتبادل المعلومات بين المرسل والمرسل شفاهة ، أى عن طريق الكلمة المنطوقة لا المكتوبة ، وهذه الأسلوب يتميز عن أسلوب الاتصال المكتوب بأنه أكثر سهولة وأكثر يسرا بل وأكثر اقناعا للمرسل إليه .

ويكثر استخدام هذا الأسلوب في الموضوعات التى تحتاج إلى شرح وتفسير حيث يمكن الإجابة على التساؤلات المطروحة بوضوح وفي الحال .

غير أنه يعيب هذا الأسلوب أنه قد يعرض المعلومات المراد نقلها أو تبادلها بين طرفي الحديث للتعريف أو سوء الفهم ، هذا فضلا عن احتمال عدم إجابة المرسل إليه للاستماع ذاته .

ويتحقق أسلوب الاتصال الشفوي بوسائل مختلفة من أهمها :-

١ - المقابلات الشخصية بين المرسل والمرسل إليه .

٢ - الكلمات التلفظية .

٣ - الندوات والمؤتمرات .

٤ - الاختبارات .

### ثالثا : أسلوب الاتصال التصويري :

وهذا الأسلوب يتم عن طريق استخدام الصور أو الرسوم لتقليل فعوى وضمون الاتصال ويتحقق هذا الأسلوب بوسائل مختلفة من أهمها :-

١ - التليفزيون .

٢ - الأفلام السينمائية .

٣ - الصور التي تنشر في المجلات والصحف .

٤ - الاعلانات .

### المقبات التي تقف أمام الاتصال :

تشكل المقبات التي تقف أمام الاتصال أعقد مشكلات الإدارة العامة وتظهر هذه في مراحل الاتصال الثلاثة وهي بداية الاتصال . الارسل ، الاستقبال ونبرز فيما يلي أهم هذه المقبات : -

#### ١ - اللغة :

قد تصبح الكلمات التي تستخدم من جانب المرسل مصدرا للفتوة أو الضعف في عملية الاتصال ، فقد يستخدم المرسل بعض المصطلحات المتخصصة التي قد لا يفهمها المرسل اليه ، فالمصطلحات التي يفهمها رجل الطب قد لا يفهمها رجل القانون ، والمصطلحات التي يفهمها رجل الاقتصاد قد لا يفهمها الرجل الفني .

ولا تقف لغة اللغة عند حد استخدام المصطلحات المتخصصة فقط على النحو السابق ، وإنما تظهر عندما يستخدم المرسل بعض الكلمات العادية غير المحددة والتي يكون لها أكثر من معنى عند الأفراد أو تختلف معانيها باختلاف المناطق الإقليمية في الدولة .

وقد تظهر مشكلة اللغة فضلا عن ذلك في حالة اعتياد المرسل على استعمال أساليب انشائية مطاوعة ، أو بالعكس في حالة اعتياده استعمال أساليب موجزة أو غامضة أو معقدة في هذه الحالات تقف اللغة حائلا دون تحقق الاتصال الجيد .

#### ٢ - البعد المكاني بين المرسل والمرسل اليه :

إشرنا من قبل إلى أنه قد ترتب على ازدياد وظائف الدولة وتنوعها أن

أوسع نطاق الادارة العامة، فتعددت وحداتها وانتشرت في أرجاء الدولة .  
وقد أشرنا أيضا إلى مدى العمومية التي يجدها موظف صغير بإحدى المجالس  
المحلية المنتشرة بأرجاء الدولة إذا ما أراد الاتصال بوزير الادارة المحلية ،  
وقس على ذلك من أمثلة كثيرة .

ولا شك أن اتساع هوة البعد المكاني بين مركز المرسل والمرسل إليه  
تشكل عقبة من العقبات الأساسية التي تقف ازاء تحقيق الاتصال الجيد ما لم  
تكن قنوات الاتصال سهلة وسريعة .

### ٣ - تعدد المستويات الادارية :

قد يكون تعدد المستويات الادارية في الجهاز الاداري من أكبر العقبات في  
عملية الاتصال . فكثيرا ما تتعرض المعلومات أثناء مرورها بين المستويات إلى  
عملية ترشيح حتى تصل إلى المدير الأعلى أو بالعكس حتى تصل إلى موظف في  
قاعده المنظمة .

فيتأثر الاتصال المساعد عندما تعتمد بعض المستويات إلى حجب بعض  
الاخبار أو المعلومات غير السارة عن الرؤساء الاداريين ، ذلك أن كل مستوى  
يريد أن يظهر أمام المستويات العليا في صورة حسنة ، ويشعرها أن العمل يسير  
سيرا طبيعيا ومنظما حتى لا تتكشف أحوال الادارة السيئة أمام هؤلاء الرؤساء ،  
وينخفون بالتالي ما يواجهه الادارة من عقبات أو مشاكل .

ويتأثر الاتصال الهابط عندما تحرف بعض المستويات ما يريد الرئيس نقله  
إلى المستويات الدنيا من معلومات .

وهكذا تعتبر ظاهرة تعدد المستويات الادارية عقبة من عقبات الاتصال



الجيد ما لم تكن قنوات الاتصال أمينة وغيورة على تحقيق متطلبات العمل الإداري ، وحرصه على انتظامه ونجاحه .

٤ - وجود فرق شخصية أو ذاتية بين طرفي الاتصال :

فالمرسل حينما يريد ابلاغ المرسل اليه بمعلومات معينة ، فإنه يصيغها في كلمات ( مكتوبة أو شفهية ) تتعدد وفقا لمشاعره وسلوكه وخلفيته وخبرته السابقة ومركزه الوظيفي وقيمه وعاداته .

والمرسل اليه قد يستقبل هذه الكلمات ولكن على نحو مما يريد لما أراده المرسل تبعا لاختلاف مشاعره وسلوكه وخلفيته وخبرته وقيمه وعاداته . ونضرب مثلا على ذلك هب أن رئيس مجلس إدارة شركة من الشركات العامة قد تحدث في اجتماع عام يضم جميع من يعملون بالشركة ، وأخبرهم أنه سوف يقوم بتصفية فرع معين تابع لذات الشركة لأنه فقد الطلبات الخاصة بمتاجاته ، فإن هذا الخبر سوف يتم تفسيره حسب اختلاف مراكز العاملين بها . فقد يفسره موظفي الإدارة لأمليا لهذا الفرع بأن الرئيس يباشر رقابة جديدة عليهم ، وأنه يريد أن ينبههم إلى سوء أحوال الإدارة . وقد يفسره موظفي الفرع الذين يعملون تحت الاختبار بأن الرئيس سوف يستغنى عنهم قريبا لأنهم لم يثبتوا كفاءة في التصنيع وبصفة خاصة إذا كانوا يعلمون أن الرئيس قد سبق له العمل في شركات أخرى انخفض انتاجها فعمل على الاستغناء عن خدمات العمال تحت الاختبار من أمثالهم .

وعملية الاتصال ليست هينة وانما هي عملية معقدة يتوقف سلامة القيام بها على مدى تألف أو تنافر المتخبرات التي سبق إضاحها بين كل من المرسل والمرسل اليه .

### • - سوء الحالة النفسية للمرسل إليه :

يشكل سوء الحالة النفسية لدى المرسل اليه عقبة ظاهرة في عملية الاتصال ،  
فإذا أمر الرئيس أحمد مرءوسيه بكتابة تقرير معين ، وقال له : أريد ذلك  
فوراً ، فقد يفسر المرءوس إذا كانت حالته النفسية عالية بأن التقرير  
له صفة الاستعجال ، وقد يفسره إذا كانت حالته النفسية سيئة بأن الرئيس  
يستعز به ويتعالى عليه ، أو أن الرئيس يعلم بإهماله في العمل ويريد توبيخه .  
لذلك فإن الاتصال الجيد يتطلب توافر الأمان لدى المرءوسين عند حدوث  
اتصال بينهم وبين رؤسائهم ، وأن تنتشر بينهم روح التعاون وروح الفريق .

### متطلبات الاتصال الفعال :

يتطلب الاتصال الفعال ، أول ما يتطلب ، معالجة العقبات التي سبق الإشارة  
إليها ، ويكون ذلك عن طريق الاقلال من عدد المستويات الإدارية  
بتفويض الاختصاصات والاملاط ، وتشجيع اللامركزية الإدارية ورفع الحالة  
النفسية لدى العاملين .

ويتطلب الاتصال الفعال فضلاً عن ما سبق تنمية بعض المتطلبات وغرسها  
في نفوس المديرين ومن أهمها :

١ - أن يتمتع المدير بمهارة في الحديث مع مرءوسيه ، فلا يقطع  
المتحدث ليفرض هو رأيه ، وأن يحسن الاستماع إليهم حتى ولو لم يكن يرغب  
الاستماع إلى بعض منهم .

٢ - إذا اتصل المدير بكتابة مرءوسيه فيجب أن تكون كتابته سهلة واضحة  
لا تحتمل لبساً أو تأويلاً .

٣ - أن يغرس المدير فى نفوس المرءوسين روح المبادأة والخلق وذلك عن طريق نزع رهبة الخوف الموجودة عندهم .

فالعامل الذى أضره رئيسه فى مستقبله الوظيفى نتيجة لإقتراح كان قد قدمه ولم يصبه التوفيق فيه ، سوف لا يجرؤ مرة أخرى على تقديم إقتراح آخر حتى لو كان مقتنعا بنفعه للمنظمة .

٤ - يجب على المدير أن يكون حارفاً للحقيقة ما يريد نقله إلى غيره ، فيحدد قبل كل اتصال يريد اجرائه الهدف منه .

٥ - أن يقر المدير للمرءوسين بالحقوق السؤال والاستفسار ، فإذا وجه له بعضهم أسئلة ، ورأى المدير أن الوقت لم يحسن بعد للإجابة عليها وجب أن يوضح لهم أسباب ذلك ، وإذا حدد لهم موعداً مستقبلاً للإجابة ، وجب عليه احترام هذا الموعد .

٦ - يجب على المدير الانتقال - من آن لآخر - إلى مواقع العمل حتى يحصل على المعلومات من مصدرها فلا يقتصر على عون مساعديه المباشرين فى جميع حالات الاتصال .

٧ - أن يراعى المدير العوائق التنظيمية والنفسية التى تعوق الاتصال ، وأن يحترم شخصية المرسل إليه أياً كان مركزه فى المنظمة .

٨ - أن يجعل المدير دائماً أفعاله مطابقة لأقواله فإذا لم يفعل ذلك فسوف يشك المرءوسين فى إخلاصه .

## الباب الخامس

### الرقابة

ذكرنا أن الأستاذ فايول قد اعتبر الرقابة إحدى وظائف الإدارة الخمس ، ونقول في هذا الصدد، أن هذه الوظيفة تعتبر بحق من أهم وظائف القائد الإداري إذ بواسطتها يستطيع التحقق من مدى تنفيذ الأهداف المرسومة للمنظمة .

ووظيفة الرقابة بجانب إختبارها وظيفة مراجعة ، بمعنى التحقق من أن كل الأهداف قد تحقق تنفيذها بما يتمشى والمبادئ والتعليقات والسياسات المنفق عليها، فإنها أيضا وظيفة تعمل على إظهار نقاط الضعف وكشف الأخطاء الموجودة بالتنظيم حتى يمكن إصلاحها والعمل على منع تكرارها .

والرقابة وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات الإدارية وليست مقصورة على الإدارة العليا فقط وإن كانت تختلف من موقع إلى آخر حسب إختلاف السلطات المخولة للمديرين في المنظمة .

والحديث عن موضوع الرقابة حديث قديم ، غير أن أهميته قد وضحت في الوقت الحاضر نتيجة لإتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد أجهزتها وتضخمها .

وتبرز أهمية الرقابة في صلتها الوثيقة بباقي مكونات العملية الإدارية .

فالرقابة لها صلة وثيقة بالخطط : فهي التي تسمح للمدير بالكشف عن المشاكل والعوائق التي تقف إزاء تنفيذ الخططة ، وتبصره في الوقت المناسب

بضرورة، تعديلها أو العدول عنها كلية ، أو الأخذ بأحدى الخطط البديلة على نحو ما أشرنا عند التعرض لموضوع التخطيط .

والرقابة لها صلة بالتنظيم ، فهي التي تكشف للمدير عن أى خلل يسود بناء الهيكل التنظيمى لوحداته الادارية . وفى مجال التفويض لا يستطيع المدير أن يفوض واجباته إلا إذا توافرت لديه وسائل رقابية فعالة لمراجعة النتائج ، لأن المفوض يظل مسئولاً عن إنجاز المفوض إليه للواجبات التى فوضها .

والرقابة لها صلة أيضاً بعملية إصدار الأوامر وبعملية التنسيق ، إذ يستطيع المدير عن طريقها التعرف على مدى تنفيذ قراراته ومدى فاعليتها ومدى قبولها من جانب أعضاء التنظيم ، وهى التى تمكن المدير فى النهاية من معرفه أوجه القصور فى التنسيق فى منظمته الادارية فيعمل على تلافيها أو تعديلها .

وقد عبر الأستاذ ديموك عن أهمية الرقابة قائلاً : « أنه من طريق الرقابة يتحقق المدير من أن الأهداف تسير نحو التحقيق ، وأن التنظيم صالح ، وأن الأفراد تتوافر لديهم المهارة ، والنتائج المالية مرضية ، والقيادة فعالة . والتنسيق يعمل على رفع الإزدواج ، » .

#### تعريف الرقابة :

يعرفها الدكتور عبد الفتاح حسن بأنها عملية الكشف عن الانحرافات أياً كان موقعها ، سواء فى ذلك الانحرافات عما يجب إنجازه أو الانحرافات عن الاجراءات ، والعمل على مواءمتها بالأسلوب الملائم ، حتى تصحح ، وحتى لا تظهر مرة أخرى فى المستقبل .



ويعرفها الدكتور حسن أحمد توفيق بأنها ، النشاط الذى تقوم به الادارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها ، والعمل على اصلاح ما قد يعثر بها من ضعف حتى يمكن تحقيق الاهداف المنشودة .

ويعرفها الدكتور المطار بأنها ، وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للاهداف بكفاية وفي الوقت المحدد لها ، ثم يستطرد قائلاً ، أنها تعنى المتابعة بمحاولة انجاز الاعمال بدقة وبسرعة والعمل على تقييمها مع اصلاح ما قد تنطوى عليه من انحرافات أو أخطاء .

ويمكننا تعريف الرقابة بأنها عملية التحقق من مدى انجاز الاهداف المرسومة بكفائية ، والكشف عن موقفات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن .

ومن هذا التعريف نرى ان عملية الرقابة تتضمن أمرين

الأول : التحقق من مدى انجاز الاهداف المرسومة بكفاية .

الثانى : الكشف عن الموقفات التى قد تقف ازاء تحقيق الاهداف وتذليلها وتقويم ما قد يكون هناك من انحرافات .

ومن الجدير فى هذا المقام أن نفرق بين الرقابة من ناحية وبين بعض الأنشطة الأخرى التى يمارسها المديرين كالنوجيه والاشراف والتفتيش والتقييم من ناحية أخرى .

ويقصد بالنوجيه : تحديد الرئيس لما يجب عمله من جانب مرءوسيه بأن يوضح لهم ماذا يجب عمله ، ومتى يتم أدائه وكيف يتم ذلك ، ويضمن المدير عن طريق توجيه مرءوسيه انجاز الاعمال بكفاية وبفعالية ، ويمارس المدير عملية التوجيه عن طريق اصدار الأوامر ، والشرح ، والتشجيع على تقديم الاقتراحات

ويقصد بالاشراف : التعرف على مدى تنفيذ المراسم والتوجيهات المقدمة اليهم .

ويقصد بالتفتيش : النزول إلى مواقع العمل لمراجعته، والكشف عن المعوقات والأخطاء والانحرافات التي تقف إزاء تحقيق الأهداف .

ويقصد بالتقييم : تقدير انجازات العامل بصفة دورية، ومنى أوضح صورته تقارير الكفاية التي توضع عن الموظف سنوياً لتقييم عمله في سنة ماضية، والتي قد يكون لها تأثير واضح في حياته الوظيفية من حيث تربيته وعلاواته ... الخ ،

#### مطلبات الادارة الجيدة أو الفعالة :

تخضع عملية الرقابة - باعتبارها إحدى الوظائف الأساسية للإدارة - لبعض التوجيهات والقواعد العامة حتى تضمن فاعليتها وتحقيق الهدف من اجرائها . ومن أهم هذه التوجيهات :-

١ - يجب أن يحسب نظام الرقابة مناسباً لطبيعة العمل وإحتياجات الإدارة ، فلا شك أن النظام الذي يتناسب مع منظمة كبيرة لا يصلح لمنظمة صغيرة . والنظام الذي يصلح لإدارة شئون العاملين لا يصلح لرقابة إدارة الحسابات وهكذا ، وعلى ذلك فيجب إختيار النظام المناسب لمتطلبات العمل ومتطلباته ،

٢ - يجب أن يكون نظام الرقابة مرناً : ومعنى ذلك أنه يكون قابلاً للتعديل بحيث يتلائم مع أى تغيير يطرأ على سير العمل ، ويكون له القدرة على مواجهة ما يستجد من ظروف غير متوقعة .

٣ - يجب أن يكون نظام الرقابة إقتصاديا : أى قليل التكاليف : -  
فإن نظام الرقابة الجيد هو الذى يمكن من إجراء الرقابة بأقل تكلفة ممكنة ،  
إذ لا يجب إختيار نظام يحتاج لفقات ومجهودات كبيرة .

والرقابة تكون مكلفة بصفة خاصة فى المنظمات الكبيرة ، ويرجع ذلك إلى  
ضخامة مشكلاتها ، وإتساع نطاق التخطيط ، وصعوبة التنسيق بين الخطط  
الموضوعة ، وعدم وجود شبكة إلتصالات واضحة داخل المنظمة .

٤ - أن يكون نظام الرقابة ، وضوحيا لأشخاصيا : وعلى ذلك فلا يجب أن يكون  
الهدف من الرقابة إرضاء رغبات أو دوافع شخصية وإنما يجب أن يكون الهدف  
منها معرفة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عن الأخطاء الواقعة .  
فالرقابة ليست غاية فى ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق غاية .

٥ - يجب أن يكون نظام الرقابة سهلا وواضحا بحيث يفهمه المدير  
الذى يستعمله ، ويعبئه من يطبق عليهم من المرءوسين ، هذا فضلا عن وجوب إتاحة  
فرصة المناقشة والاستيضاح لكل من يعنيه أمر الرقابة .

٦ - يجب أن يؤدي نظام الرقابة إلى إصلاح الأخطاء : ذلك أن الرقابة  
لا تنفى فقط - كما سبق وذكرنا - مدى معرفة تحقيق الأهداف وإكتشاف  
المعوقات أو المخالفات . ولكنه يجب أن يعنى أيضا بوسائل العلاج ووسائل  
الإصلاح .

٧ - يجب أن لا يكون نظام الرقابة تفصيلي بصورة مفرطة ،  
فالرقابة التفصيلية تقضى على روح المبادرة فى العمل ، وتعمل على إرهاب  
المرءوسين هذا فضلا عن أنها تكون مكلفة للغاية .

٨ - يجب أن لا تتعدد أوجه الرقابة بدون مبرر : إذ يؤدي التعدد فيها إلى تعطيل إنجاز القرارات وإنتشار روح السلبية لدى المديرين .

٩ - يجب أن تمارس الرقابة في الوقت المناسب .

### خطوات الرقابة

تتضمن الرقابة ثلاث خطوات رئيسية أولها وضع معدلات للأداء ، وثانيها قياس الأعمال ، والثالثة والأخيرة تصحيح الأخطاء والانحرافات .

ويقصد بوضع معدلات الأداء : وضع معايير موضوعية لقياس الانجازات التي تتحقق والتي تعبر عن أهداف التنظيم، وهذه المعايير توضع على أساس تحديد كمية العمل المطلوب إنجازها ، والمستوى النوعي لها ، والوقت اللازم لأدائها . ومثال ذلك أن يحدد معدل الأداء للعامل في منظمة إنتاجية بخمسين وحدة بحالة جيدة في ثمانية ساعات ) .

ويقصد بقياس الأعمال : مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعة سلفا للأداء وهو تقييم للإنجاز يتم بعد أداء العمل .

ولكي تنتج عملية القياس يجب أن تكون المعدلات الموضوعة واضحة ومفهومة .

ونقصد بتصحيح الأخطاء والانحرافات : إبراز الأخطاء والانحرافات التي تحدث عنها عملية قياس الأعمال السابقة، فإذا ظهر من مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعة أن هناك اختلافا بالزيادة أو بالنقص كان ذلك مؤشرا

على أن العمل لا يسير سيرا طبيعيا وأن هناك وجود انحراف إيجابي أو سلبي

ويمر تصحيح الانحراف بمرحلتين :

١ - مرحلة الإبلاغ عن الانحرافات ، ويكون ذلك بالإبلاغ إلى الشخص الذي له القدرة على اتخاذ إجراء ما نحو الانحرافات .

٢ - مرحلة العلاج - علاج الانحرافات : ويكون ذلك بالبحث عن وسائل العلاج بعد الكشف عن الأسباب الحقيقية التي أدت إلى الانحراف وقد يكمن هذا العلاج في تعديل الأهداف ، أو توضيح الواجبات ، أو تحسين طرق العمل ، أو الاهتمام بالتدريب ، أو إجراء تفتيق جيد وهكذا .



## أنواع الرقابة

تقتصر دراستنا في هذا الصدد على موضوع ، الرقابة على الإدارة ، أى تلامس الرقابة التي تباشرها السلطات المختصة على الإدارة سواء أكانت هذه الرقابة رقابة سياسية أو قضائية أو إدارية .

وتبعا لذلك لا يدخل في نطاق دراستنا :

١ - الرقابة التي تمارسها جهة الإدارة على النشاط الخاص لضمان تنفيذ القوانين الاقتصادية والاجتماعية والمالية كرقابة الاسعار ورقابة الوزن والمقاس .

٢ - الرقابة التي تمارسها جهة خاصة على جهة أخرى خاصة .

٣ - الرقابة التي تمارس على الهيئات غير الإدارية ، ومن أمثلة ذلك الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا على السلطة التشريعية عن طريق الطعن أو الدفع بعدم دستورية القوانين الصادرة عن هذه الأخيرة ، وكذلك الرقابة التي تمارسها المحاكم الأعلى درجة على تلك التي تليها عن طريق الطعن بالاستئناف أو بالنقض .

وإذا كانت دراستنا تنصب فقط على الرقابة على أعمال الإدارة ، فإنه يمكن تقسيمها تبعا لاختلاف الجهة التي تباشرها من ناحية ، وتبعا لمداها من ناحية أخرى .

## ١ - تقسيم الرقابة تبعاً للجهة التي تباشرها

تقسم الرقابة تبعاً للجهة التي تباشرها أو تقوم بها إلى أنواع ثلاثة :

أولاً : الرقابة السياسية .

ثانياً : الرقابة القضائية .

ثالثاً : الرقابة الإدارية أو الذاتية .

### أولاً

#### الرقابة السياسية

تبتدى الرقابة السياسية على أعمال الإدارة في نوعين : أولها الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية ، وثانيها رقابة الرأي العام :

##### ١ - رقابة المجالس النيابية :

إن الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية تبتدى في الرقابة التي يمارسها مجلس الشعب من ناحية وفي الرقابة التي تمارسها المجالس الشعبية التي أنشئت أخيراً بـ وحدات الإدارة المحلية من ناحية أخرى .

##### رقابة مجلس الشعب :

يمارس مجلس الشعب رقابته على أعمال الإدارة استناداً لنص المادة ٨٦ من الدستور الحالي حيث قررت ، يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقرر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على الوجه المبين بالدستور .

وقد أبان الدستور بعد ذلك عن مظاهر هذه الرقابة ونجملها فيما يلي :

١ - الموافقة على الموازنة العامة للدولة ( م ١١٥ ) ، وكذلك الموافقة على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد عن تقديراتها ( م ١١٦ ) .

٢ - الموافقة على الحساب الختامى لميزانية الدولة والاطلاع على التقرير السنوى للجهاز المركزى للحسابات وملاحظاته .

٣ - الموافقة على عقد القروض أو الارتباط بشروط يقررها عليها اتفاق مبالغ من خزانة الدولة ( م ١٢١ ) .

الحق في توجيه الأسئلة : قرر الدستور لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في أن يوجه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحمد لوزراء أو نوابهم في أى موضوع يدخل في اختصاصاتهم ( م ١٢٤ ) .

الحق في الاستجواب : أعطى الدستور أيضا لكل عضو من أعضاء المجلس أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم استجوابات لمحاسبتهم في الشئون التى تدخل في اختصاصاتهم .

الحق في سحب الثقة : أعطى الدستور للمجلس الحق في تقرير سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم ، وكذلك حق المجلس في تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء .

الحق في المناقشة : حيث قرر الدستور أنه يجوز لعشرين عضوا على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه .

الحق في تكوين لجان خاصة أو تكليف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى أو أى مشروع من المشروعات العامة وذلك من أجل فحص الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو اجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الاعمال السابقة .

#### رقابة المجالس الشعبية بوحدات الادارة المحلية :-

أنشأ قانون الحكم المحلى رقم ٥٧ الصادر عام ١٩٧١ مجلسين بكل محافظة الأول المجلس الشعبى والآخر المجلس التنفيذى ، ويمارس المجلس الشعبى رقابته على اعمال المجلس التنفيذى من النواحي التالية :

١ - اقرار مشروع موازنة المحافظة وموازنات الهيئات والمؤسسات العامة المحلية التابعة للمجلس وموازنات المدن والقرى الواقعة فى نطاق المحافظة .

٢ - اقرار الحساب الختامى السنوى لموازنة المحافظة والهيئات والمؤسسات العامة المحلية والمدن والقرى الواقعة فى نطاق المحافظة .

٣ - متابعة تنفيذ الخطط الخاصة ببرامج العمل الوطنى ومتابعة تنفيذ الخطة العامة للإنتاج والخدمات فيما يتعلق بالمشروعات والاعمال الداخلة فى نطاق المحافظة .

٤ - حق كل عضو فى توجيه الاستشارة والاستجوابات إلى المحافظ وإلى أعضاء المجلس التنفيذى :

- ٥ — حق تقرير مسئولية المحافظ عن أمر وقع منه .
  - ٦ — حق تقرير مسئولية أحد رؤساء المصالح عن أمر معين وقع منه .
  - ٧ — طلب أية بيانات أو إيضاحات عن أمر من الأمور التي تدخل في اختصاص المجلس التنفيذي .
- ب — رقابة الرأي العام :

وتتقيد في رقابة الناخبين عند اختيارهم لممثلهم في المجالس النيابية والشعبية ، وكذلك في الرقابة التي تمارسها النقابات والجمعيات عند قيامها برعاية المصالح المشتركة لأعضائها .

كذلك يتمثل هذا النوع من الرقابة في تلك التي تراوحتها الصحف ووسائل الاعلام المختلفة عن طريق تقديمها لأعمال الإدارة ، أو تبيان أوجه الأخطاء للمسؤولين .

## ثانيا

### الرقابة القضائية

ويقوم بهذه الدرامة — حسبما درسم في مقرر القانون الإداري بالسنة الثالثة — القسم القضائي لمجلس الدولة .

وتقيد هذه الرقابة في فحص أعمال الإدارة للتحقق من شرعيتها وعدم مخالفتها لأحكام القانون .



ويعمل القضاء الإداري رقابته لأعمال الإدارة عن طريق الرفع إليه منازعة يطلب منه فيها الحكم بإلغاء العمل الإداري ، فهو لا يمارس هذه الرقابة بنفسه .

وتهدف هذه الرقابة إلى تحقيق أمرين :

١ - إيجاب الإدارة على احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون ، ويتحقق ذلك عن طريق إلغاء قراراتها الإدارية التي يشوبها عيب عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو عيب بخالفه القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة .

٢ - حماية حقوق الأفراد وحررياتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية أو التمريض عنها ، أو الإلتين بها ، إذا كان قد ترتب على هذه القرارات مساس بحقوق الأفراد أو حررياتهم .

## ثالثا

### الرقابة الإدارية

وهذا النوع من الرقابة هو الذي تمارسه الإدارة نفسها على أعمالها ، ولذلك فإنها تسمى بالرقابة الذاتية .

وهذه الرقابة تمارسها القيادات الإدارية في الإدارة العامة سواء على الأجهزة التابعة لها أو تلك التي تشرف عليها . الأولى تمثلها الرقابة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على القرارات الصادرة من عياله داخل التنظيم ، فيحوله بمقتضاها

سحبها أو الغائها أو تعديلها . والاخرى تمثلها الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطات المركزية على أعمال الوحدات الامر كزية إقليمية كانت أو مرفقية، وتبعاً لهذا النوع من الرقابة يكون للسلطات المركزية حق اقرار أعمال الوحدات الامر كزية أو الغائها دون حق تعديلها .

### صور الرقابة الإدارية :

قد تكون الرقابة الإدارية رقابة داخلية ، وقد تكون رقابة خارجية .

أ — الرقابة الداخلية : هي الرقابة التي تمارس داخل التنظيم الإداري ، أي بواسطة عضو من أعضاء التنظيم سواء تمثل ذلك في شخص رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء كل في نطاق وزارته .

ب — الرقابة الخارجية : هي تلك التي تمارس من خارج التنظيم ، فتمارسها أجهزة متخصصة، ومن أمثلتها في مصر الرقابة الإدارية ، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، الجهاز المركزي للمحاسبات .

### ١ — الرقابة الإدارية :

أنشئت الرقابة الإدارية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعتبارها أحد القسمين اللذين تتكون منها النيابة الإدارية . وكان هدفها التحري عن المخالفات المالية والإدارية والكشف عنها . ثم صدر القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية الذي فصل الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية وجعلها هيئة مستقلة كما وسع من اختصاص الرقابة الإدارية فأصبح يشمل - إلى جانب التحري - الدراسة والبحث ، وقد عدل هذا القانون الأخير بالقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ .

وتباشر الرقابة الإدارية الاختصاصات التالية .

١ - بحث ونحرى أسباب القصور في العمل والانتاج ، بما في ذلك الكشف من عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة ، واقتراح وسائل تلافيها .

٢ - متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة المساوية وافية لتحقيق الغرض منها .

٣ - الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها . كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المصالح بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الذمة العامة وذلك بشرط الحصول على إذن مكتوب من النيابة العامة قبل اتخاذ الاجراءات .

٤ - بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ، ومقتضاتهم فيما يعن لهم أو يلحقونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة انجازه . وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال . وكذلك ما تعرض له وسائل الاعلام المختلفة في هذه النواحي .

٢ - الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة :

وقد حل هذا الجهاز محل ديوان الموظفين بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، ويباشر هذا الجهاز دوره الرقابي من النواحي التالية :

١ - الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين في الخدمة المدنية وإصدار التعليمات الفنية والذشرات المنظمة لتنفيذها ومتابعتها .

٢ - معاونة إدارات شئون العاملين ووحدات التنظيم في الأجهزة المختلفة وتدريب العاملين بها والتفتيش الفني على أعمالها وإعداد تقارير بنتائج التفتيش لإرسالها إلى رؤساء هذه الأجهزة .

٣ - وضع الأنماط التنظيمية في الأجهزة المختلفة في جميع المستويات ووضع معدلات الأداء المناسبة ونشرها للاسترشاد بها في تنظيم هذه الأجهزة وتحديد القوى العاملة بها ووضع ميزانياتها .

٤ - وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين في مجال الإنتاج والخدمات العامة ومتابعة انجاز الأعمال .

٥ - الكشف عن المخالفات والعقبات القائمة في سبيل التنفيذ والتنظيم الإداري وبيان القصور في القوانين واللوائح ، اقتراح أوجه العلاج .

٦ - إجراء التفتيش الدوري المفاجيء على الأجهزة المختلفة وإعداد التقارير بنتائج التفتيش لإرسالها إلى رؤساء هذه الأجهزة .

### ٣ - الجهاز المركزي للحاسبات :

صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦٤ بتشكيل الجهاز المركزي للحاسبات . ويأشر هذا الجهاز نوعين من الاختصاصات ، الأول في مجال الرقابة المالية والمحاسبية ، والثاني في مجال متابعة الأجهزة التنفيذية لمسؤولياتها .

## أ - اختصاصات الجهاز في مجال الرقابة المالية والمحاسبية :

يمارس الجهاز الأمور الآتية :-

(أ) مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحية الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامها بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المنحولات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة نظامية وفقا للوائح المحاسبية والمالية المقررة والقواعد العامة لميزانية الخدمات العامة وميزانية الأعمال .

(ب) مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات والتثبت من مطابقتها للقواعد واللوائح المنظمة لها .

(ج) القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار إليها في المادة الثانية فيما يتعلق بسعة التعيينات والتزقيات والملاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الإضافية وما في حكمها لتثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات .

(د) مراجعة جميع حسابات التقوية من أمانات وعهد وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن أرقامها مقيسة في الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

(هـ) مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدها الدولة وما يختص به ذلك من التأكد من توريد أصل السلعة وفوائدها إلى خزينة الدولة في حالة الاقتراض وكذا سداد الدولة في حالة الاقتراض .



(و) بحث حالة المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب ما يثلف أو يتكدس بها .

(ز) فحص سجلات ودفاتر ومستندات التخصيص والصرف وكشف حوادث الاختلاس والاموال والمخالفات المالية وبحث بواعثها وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها .

(ح) مراجعة الحساب الختامي لميزانية الدولة (قطاع الخدمات والأعمال) وكذلك الحسابات الختامية لمشتريات منشآت القطاع العام التعرف على حقيقة المركز المالي وفقا للبيادى الحسابية السليمة وإبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور فى تطبيق القوانين واللوائح .

(ط) مراجعة تقارير مرافى حسابات الشركات المشار إليها فى هذا القانون وإبداء الملاحظات بشأنها الى الجمعية العمومية قبل انعقادها بثلاثين يوما على الأقل ، ويجب على مجلس ادارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز على الجمعية العمومية لشركة عند انعقادها .

ب : اختصاصات الجهاز فى مجال متابعة الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها .

يمارس الجهاز الأمور الآتية :

(أ) مراجعة السجلات المقرر اصاؤها لخطه العامة لتنمية الاقتصاد والاجتماعية وكذلك سجلات متابعه تنفيذها وتحقيق الاهداف منها .

(ب) مراجعة حسابات تكاليف الأعمال على ما كان مقدرا لها ، ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها بالنسبة لما كان مستهدفا تحقيقه واستنباط معدلات التكلفة بالنسبة لكل فرع من الأعمال والمشروعات وكذلك معدلات أداء مختلف

الأعمال وما يشكلفه كل منها ، والتحقق من أن تلك الأعمال قد تم تنفيذها بالمصروفات التي قدرت لها ، وتقييم نتائجها بالنسبة لما كان مستهدفا منها .

### ٣ - تقسيم الرقابة من حيث مداها

تنقسم الرقابة من حيث مداها الى نوعين . الأولى رقابة جزئية والأخرى رقابة شاملة .

ويقصد بالرقابة الجزئية : هي تلك التي تقتصر على موضوع معين أو موضوعات محددة، ومثال ذلك اختصاص الجهاز المركزي للحسابات بالمخالفات المالية، واختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي ترتكب بواسطة العاملين.

ويقصد بالرقابة الشاملة هي تلك التي تتضمن جميع المسائل التي تتصل بالجهاز الإداري ، من ذلك الرقابة التي يباشرها الرؤساء الإداريون بالجهاز الإداري .

# فهرس الكتاب

## مقدمة

### الصفحة

أهمية دراسة علم الإدارة العامة . . . . . ١

### الباب التمهيدي

ماهية الإدارة العامة . . . . . ١٥

الفصل الأول : تعريف الإدارة العامة وتحديد طبيعتها . . . ١٧

المبحث الأول : تعريف الإدارة العامة . . . . . ١٧

المبحث الثاني : طبيعة الإدارة العامة . . . . . ٢٨

الفصل الثاني : الصلة بين الإدارة العامة والعلوم المجاورة لها . . . ٢٣

أولاً : الإدارة العامة والإدارة الخاصة (إدارة الأعمال) . . . ٢٣

ثانياً : الإدارة العامة والقانون الإداري . . . . . ٥٠

ثالثاً : الإدارة العامة وعلم السياسة . . . . . ٥٧

رابعاً : . . . . . النفس الاجتماعي . . . ٦٠

خامساً : . . . . . الاقتصاد . . . ٦١

الفصل الثالث : التطور التاريخي للإدارة العامة . . . . . ٦٣

أولاً : ظهور حركة الإدارة العملية وتطورها . . . . . ٦٣

ثانياً : الاهتمام بدراسة الإدارة العامة وتنميتها . . . . . ٧٠

الإدارة العامة في مصر . . . . . ٧٠

الإدارة العامة على الصعيد العربي . . . . . ٧٩

د . . . . . العالمي . . . ٨٢

## المجلد الأول

### المطبعة الإدارية

تمديد . . . . . ٨٩

## المجلد الثاني

### التخطيط

- الفصل الأول : مامية التخطيط . . . . . ٩٣
- أولاً : تعريف التخطيط . . . . . ٩٣
- ثانياً : مراحل وضع الخطة . . . . . ٩٦
- ثالثاً : عوامل نجاح التخطيط . . . . . ١٠١
- الفصل الثاني : أنواع التخطيط . . . . . ١٠٧
- أولاً : التخطيط من حيث تحديد الغاية أو الوسيلة . . . ١٠٧
- ثانياً : التخطيط من حيث النطاق المكاني . . . . . ١٠٨
- ثالثاً : التخطيط من حيث المدى الزمني . . . . . ١١١
- الفصل الثالث : التخطيط في مصر . . . . . ١١٣
- المبادئ العامة للتخطيط في مصر . . . . . ١١٧
- مراحل إعداد الخطة القومية في مصر . . . . . ١١٩
- الهيئات التي تبط بها أمر التخطيط في ظل أحكام  
الدستور الحالي . . . . . ١١٩

## الجزء الثاني

### التنظيم

الفصل الأول : عناصر التنظيم . . . . .	١٢٧
أولا تحديد الوظائف . . . . .	١٢٧
ثانيا . تكوين الوحدات الادارية . . . . .	١٢٩
الاسس التي يمكن اتباعها في تقسيم الوحدات الادارية .	١٣٠
التقسيم على أساس جغرافي أو اقليمي . . . . .	١٣٠
الوظيفة أو العمل . . . . .	١٣١
المملاء أو الزبائن . . . . .	١٣٢
الاتاج . . . . .	١٣٣
العملية . . . . .	١٣٤
أنواع الوحدات الادارية . . . . .	١٣٨
الوحدات التنفيذية الرئيسية . . . . .	١٣٩
الوحدات المساعدة أو المعاونة . . . . .	١٤٠
أ - الوحدات المساعدة العامة . . . . .	١٤١
ب - . . . . . الاستشارية	١٤٥
الفرقة بين الوحدات التنفيذية والوحدات المساعدة	
بنوعها . . . . .	١٤٧
علاقات السلطة . . . . .	١٤٨
علاقات السلطة التنفيذية أو الادارية . . . . .	١٤٩



علاقات السلطة الاستشارية . . . . .	١٤٩
علاقات السلطة الوظيفية . . . . .	١٥١
ثالثا : تدرج السلطة الإدارية . . . . .	١٥٥
رابعا : تفويض السلطة الإدارية . . . . .	١٦١
ماهية التفويض . . . . .	١٦١
مزايا التفويض ومعيقاته . . . . .	١٦٢
موجهات التفويض . . . . .	١٦٣
آثار التفويض . . . . .	١٦٤
حكم التفويض في القانون المصري . . . . .	١٦٥
أساسه . . . . .	١٦٥
شروط صحته . . . . .	١٦٥
تطبيقاته . . . . .	١٦٧
التفويض في الاختصاص والحلول فيه . . . . .	١٦٩
الفصل الثاني : مبادئ التنظيم . . . . .	١٧١
أولا : وحدة سلطة القيادة في القوة . . . . .	١٧١
ثانيا : وحدة الرئاسة والأمر . . . . .	١٧٤
ثالثا : وجوب تطابق نطاق الإدارة الفعلية ونطاق الإدارة الرسمية . . . . .	١٧٧
رابعا : عدم صلاحية المجلس ( اللجان ) لمباشرة أعمال الإدارة التنفيذية . . . . .	١٨٦
خامسا : وجوب التلازم والتعادل بين السلطة والمسئولية . . . . .	١٨٩
سادسا : ضرورة تحديد الواجبات والمسئوليات بدقة . . . . .	١٩٠

سابقا : التخصص . . . . . ١٩١

## الْبَابُ الثَّلَاثُ

### القيادة

الفصل الأول : ماهية القيادة . . . . . ١٩٧

أولا : تعريف القيادة . . . . . ١٩٧

ثانيا : أنواع القيادة . . . . . ٢٠١

أ - القيادة الديمقراطية . . . . . ٢٠١

ب - القيادة الاستبدادية أو التسلطية . . . . . ٢٠٢

ثالثا : سمات القائد الإداري . . . . . ٢٠٣

رابعا : طرق اختيار القادة . . . . . ٢٠٨

الحرية المطلقة الاختيار . . . . . ٢٠٩

المركز الاجتماعي . . . . . ٢١٠

الانتخاب . . . . . ٢١١

التعليم والأعداد . . . . . ٢١٣

المسؤولية . . . . . ٢١٣

الفصل الثاني : عملية صنع القرارات . . . . . ٢١٧

أولا : معنى القرار في علم الإدارة العامة . . . . . ٢١٨

ثانيا : أنواع القرارات . . . . . ٢٢٠

القرارات الوظيفية والقرارات الشخصية . . . . . ٢٢٠

القرارات الفردية والقرارات الجماعية . . . . . ٢٢١

- ٢٢١ . . . القرارات المكتوبة والقرارات الشفهية
- ٢٢١ . . . الفردية والقرارات الجماعية
- ٢٢٢ . . . الاساسية والقرارات الروتينية
- ٢٢٢ . . . ثالثا : المراحل التي تمر بها عملية صنع القرارات
- ٢٢٣ . . . . . مرحلة تشخيص المشكلة
- ٢٢٤ . . . . . البحث من البدائل
- ٢٢٤ . . . . . تقييم البدائل
- ٢٢٧ . . . . . الاختيار بين البدائل
- ٢٢٨ . . . . . الفرق بين مفهوم عملية صنع القرارات واتخاذها
- ٢٢٨ . . . . . التردد في إصدار القرارات

## الباب الرابع

### التنسيق والاتصال

- ٢٢٣ . . . . . الفصل الاول : التنسيق
- ٢٣٥ . . . . . تعريف التنسيق
- ٢٣٦ . . . . . أهداف التنسيق
- ٢٣٦ . . . . . منع التعارض في الاختصاصات
- ٢٣٦ . . . . . منع الازدواج في الاختصاصات
- ٢٣٧ . . . . . منع المنافسة
- أنواع التنسيق
- ٢٣٧ . . . . . ا ب التنسيق الداخلي والتنسيق الخارجي

٢٢٨	•	ب - التنسيق الرأسى والتنسيق الأفقى
٢٢٨	•	مبادئ التنسيق
٢٢٩	•	السلطة المختصة بالتنسيق
٢٤١	•	الفصل الثانى : الاتصال
٢٤١	•	أهمية الاتصال
٢٤٢	•	تعريف الاتصال
٢٤٥	•	أنواع الاتصالات
٢٤٦	•	أولاً : الاتصالات الرأسية
٢٤٦	•	أ - الاتصالات النازلة
٢٤٧	•	ب - الاتصالات الصاعدة
٢٤٩	•	ثانياً : الاتصالات الأفقية أو الجانبية
٢٥١	•	ثالثاً : الاتصالات الداخلية
٢٥١	•	رابعاً : الاتصالات الخارجية
٢٥٢	•	خامساً : الاتصالات الرسمية
٢٥٢	•	سادساً : الاتصالات غير الرسمية
٢٥٣	•	أساليب الاتصال
٢٥٣	•	أولاً : أسلوب الاتصال الكتابى
٢٥٥	•	ثانياً : أسلوب الاتصال الشفوى
٢٥٥	•	ثالثاً : أسلوب الاتصال التصويرى
٢٥٦	•	العقبات التى تقف أمام الاتصال

## أبواب وخمس

### الرقابة

- ٢٦٢ . . . . . تعريف الرقابة
- ٢٦٤ . . . . . متطلبات الادارة الجيدة أو الفعالة
- ٢٦٦ . . . . . خطوات الرقابة
- ٢٦٨ . . . . . أنواع الرقابة
- ٢٦٩ . . . . . ١ - تقسيم الرقابة تبعاً للجهة التي تباشرها
- ٢٦٩ . . . . . أولاً : الرقابة السياسية
- ٢٦٩ . . . . . ١ - رقابة المجالس النيابية
- ٢٦٩ . . . . . رقابة مجلس الشعب
- ٢٧١ . . . . . رقابة المجالس الشعبية بـوحدات الادارة المحلية
- ٢٧٢ . . . . . ب - رقابة الرأي العام
- ٢٧٢ . . . . . ثانياً : الرقابة القضائية
- ٢٧٣ . . . . . ثالثاً : الرقابة الادارية
- ٢٧٤ . . . . . صور الرقابة الادارية
- ٢٧٤ . . . . . ١ - الرقابة الداخلية
- ٢٧٤ . . . . . ب - الرقابة الخارجية
- ٢٧٤ . . . . . ١ - الرقابة الادارية
- ٢٧٥ . . . . . ٢ - الجهاز المركزي للتنظيم والادارة
- ٢٧٦ . . . . . ٣ - الجهاز المركزي للحسابات
- ٢٧٩ . . . . . ٢ - تقسيم الرقابة من حيث مداها



دايرة النجـاح للطباء  
٩ شركة الطب - امستردام  
تليفون ٢٢٤٩٤





Bibliotheca Alexandrina



0436796